

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LE PROBLÈME
DE LA
SÉCURITÉ EUROPÉENNE
D'APRÈS
LES ACCORDS DE LOCARNO

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Vendredi 3 Juin 1927, à 2 heures

PAR

Velyko M. MILENKOVITCH

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

*Suffrageants : M. BASDEVANT
M. LE FUR } professeurs*

PARIS

Imprimerie de la Société Nouvelle d'Éditions Franco-Slaves

32, Rue de Ménilmontant, 32

1927

Le Problème de la Sécurité Européenne
d'après les Accords de Locarno

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; les opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME
DE LA
SÉCURITÉ EUROPÉENNE
D'APRÈS
LES ACCORDS DE LOCARNO

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Vendredi 3 Juin 1927, à 2 heures

PAR

Velyko M. MILENKOVITCH

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffrageants : M. BASDEVANT
M. LE FUR } *professeurs*

PARIS

Imprimerie de la Société Nouvelle d'Éditions Franco-Slaves

32, Rue de Ménilmontant, 32

1927

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME

SECURITE EUROPEENNE

LES ACCORDS DE LOCARNO

ETUDE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THESE POUR DOCTORAT



Yakov M. MILERKOVITCH

Présenté par GEORGES DE LAROCHE

M. LE Doyen

PARIS

Imprimé par la Société Nouvelle d'Éditions Litographiques

1921

A mon Regretté Frère
MILAN M. MILENKOVITCH
Sous-lieutenant de Génie de réserve
Mort pour la Serbie le 8/21 Mai 1915



Digitized by the Internet Archive
in 2026

« Si les accords de Locarno ne correspondent pas à un esprit nouveau, s'ils ne marquent pas le début d'une ère de confiance et de collaboration, ils ne produiront pas ce grand effet que nous en attendons. Il faut que de Locarno une Europe nouvelle se lève. »

Aristide BRIAND.

INTRODUCTION

Comme un individu de par l'acte même de sa naissance acquiert le droit d'exister, c'est-à-dire d'être inviolable dans sa personnalité physique, de même un Etat de par l'acte de sa reconnaissance comme tel acquiert le droit d'être inviolable dans son intégrité territoriale. Par conséquent, dans le droit interne comme dans le droit international public, le problème de la sécurité dans son principe, consiste à assurer, contre toute agression, aux individus comme aux Etats, leur droit à l'existence, droit reconnu parce que naturel et comme tel parfait et indiscutable (1).

En ce qui concerne l'individu, le problème de sa sécurité est résolu par l'Etat même qui, étant une institution sociale appelée à assurer l'inviolabilité physique et à faciliter la prospérité matérielle de chacun de ses membres, le fait d'une manière satisfaisante. Deux sortes d'organes y sont créés : les uns invités à dire le droit, les autres à lui en garantir l'exécution. Tous les différends qui naissent entre ses membres ont une solution certaine, et le bon droit réclamé par l'un est satisfait sans qu'il soit obligé de recourir à sa propre force pour lui assurer le respect.

En ce qui concerne l'Etat, le problème de sa sécurité cherche sa solution encore. Tandis que les hommes pris séparément ont consenti à abdiquer une partie de leur liberté naturelle, en vue de s'organiser

(1) Voir : Déclaration des droits et des devoirs des Nations adoptées par l'Institut américain de droit international dans sa première session à Washington le 6 janvier 1916. Article premier. Déclaration des droits et des devoirs des nations de l'Union juridique internationale en date du 11 novembre 1919 Article premier. Déclaration des droits et devoirs des Etats proposés à l'Institut de droit international (octobre 1921) par MM. G. de Lapradelle.

car c'est insuffisant, mais par ce fait que, derrière eux se trouve une force matérielle, organisée, efficace, force qui est à tous moments à la disposition de l'organisation. Philosophique en tant qu'elle est concise, systématique, développée, avec une logique frappante, représentant un tout, complet et indivisible. Bref, son côté philosophique c'est l'ordre dans la construction, son côté juridique c'est l'impérium international.

D'après la conception anglo-saxonne, il faut que l'organisation internationale se base sur l'expérience. Pas de principes proclamés d'avance, pas de lois écrites : on agira selon les circonstances. Si une tentative vers la réalisation de paix générale ne réussit pas, il faut s'arrêter sur le chemin : on fera des étapes. Nulle organisation entre les Etats, ferme et rigoureuse, n'est en faveur, car elle pèserait sur la vie internationale. Et s'il en existe une, elle ne disposera d'aucun moyen pour contraindre les Etats à respecter le droit et l'ordre international : c'est le défaut complet de sanctions matérielles. Ce qu'il faut créer, c'est un « Tribunal d'Arbitrage International » qui s'occuperait de questions qui pourraient être jugées, qui sont de nature juridique alors, et, à côté de lui, une « Diète » pour des questions politiques. Celle-ci serait dotée du droit « d'exprimer des opinions » (1). Ici on touche à ce qui est essentiel dans la conception anglo-saxonne : l'opinion publique. C'est l'opinion publique alors qui serait la suprême garantie, que les jugements du Tribunal et les décisions de la Diète, ont une force morale aux yeux des démocraties nationales; c'est l'opinion publique donc qui les ferait exécuter, mieux que n'importe quelle force coercitive organisée. Il suffit seulement que l'opinion publique soit bien informée, pour que tous ces bienfaits se produisent en faveur du droit et de la justice. Pour cela, dans la conception anglo-saxonne la presse joue un rôle très important : sa liberté doit être pleinement assurée. Et voilà comment

(1) Voir Jeremy Bentham : *Principles of international Law*, 1786 à 1789.

le Tribunal et la Diète, étant justes et sages, jouiront d'une sorte de suprématie morale qui ne peut être soupçonnée par personne. Une fois la décision prise dans un conflit international, l'opinion publique la soutiendra, et la solution de la justice et de la sagesse s'imposera d'elle-même. Le recours à la force représente un non sens, car, pour les esprits anglo-saxons, c'est la force morale qui a en elle-même quelque chose de suprême, qui s'impose d'une manière irrésistible et qui, comme par miracle, fait mettre bas les armes. L'entière liberté pour ceux qui jugeront, la pleine publicité pour leurs décisions, voilà deux conditions qui, d'après cette conception, empêcheront les Etats agresseurs de troubler l'ordre international.

La conception anglo-saxonne peut être critiquée sur beaucoup de points, la conception latine, elle aussi, se prête à de sérieuses objections, mais ce qu'il faut reconnaître à la dernière, c'est que sur la question des sanctions, nécessaires pour le maintien de l'ordre international, elle donne des propositions tout à fait nettes. Elle tient compte de la réalité des choses, car, quoi qu'on dise, les nations, aussi bien que les individus, ont des passions toujours prêtes à s'échauffer et par là à menacer la paix générale. Et, si cet organisme appelé à maintenir les relations pacifiques entre les peuples, ne dispose que de sanctions morales, pour châtier les perturbateurs de l'ordre international, cet ordre là se verrait bientôt rompu. Il est vrai que les sanctions morales ont une valeur incontestable en elles-mêmes, elles peuvent obliger aussi bien que les sanctions matérielles, mais en nous obligeant en dedans, par notre conscience, elles supposent un genre humain parfait. Dans la théorie on peut bien imaginer une chose pareille, mais dans la réalité, où les intérêts particuliers des Etats sont les mobiles presque exclusifs qui les déterminent à agir, tout cela se présente sous un autre aspect. Au moins dans la réalité d'aujourd'hui.

**
*

Dans la pratique, le problème qui nous préoccupe se présente sous un aspect tout à fait différent. La sécurité des Etats d'Europe avant la guerre, était protégée, selon qu'ils étaient forts ou faibles, par le système d'équilibre, d'alliances et de **neutralité perpétuelle**.

I. *Le système d'équilibre.* — Le système d'équilibre c'est une « disposition de choses au moyen desquelles aucune puissance ne se trouve en état de prédominer absolument et de faire la loi aux autres » (1). Cette disposition de choses n'est pas influencée par une règle juridique qui donne aux cas identiques, des solutions identiques, mais par un principe purement politique, vague, incertain, et mobile. Même, ce système n'est pas créé pour assurer l'existence et l'indépendance des Etats, mais plutôt pour les détruire, car, ne représentant qu'un rapport de forces, il se prête à diverses combinaisons inspirées par le souci d'arrangement selon les circonstances politiques et le bon plaisir de ceux qui se trouvent pour le moment les plus forts. Il était inventé par les chancelleries, non pour conserver l'existence aux Etats et pour garantir leurs droits, en faisant rentrer en scène la paix et la justice, mais pour cacher les ambitions de quelques-uns et couvrir les mauvaises intentions de quelques autres. On s'était efforcé d'ailleurs de l'élever en principe de droit des gens, et par là de fournir une base juridique à toutes les injustices qu'il porte en lui-même, tandis qu'il n'a rien de commun avec le droit, étant une combinaison de la politique pure. Son fondement n'est pas la solidarité mais la rivalité entre les Etats, de telle sorte qu'il ne préconise pas une politique de confiance, mais une politique de défiance, sournoise, dangereuse et désastreuse (2).

(1) Vattel : *Le droit des gens*. III, § 47.

(2) Sur ce point, O. Nippold : *Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne*, p. 23. — Ch. Dupuis : *Le principe d'équilibre et le concert européen*.

On prétend que le principe d'équilibre avait rendu beaucoup de services à la cause de la paix. S'il n'était pas capable d'introduire le droit dans les relations internationales, il l'était de rappeler « les conseils de la prudence » dans les circonstances graves; s'il n'était pas en mesure d'imposer une solution autre que la guerre, à un conflit entre deux ou plusieurs Etats, il l'était de « préparer les occasions d'entente ». En un mot, incapable de faire triompher le droit, il a « facilité les transactions » (1).

Loin de lui contester ses mérites sur le champ de transactions et d'arrangements, ce qui nous intéresse c'est de savoir s'il est capable de fournir une base solide sur laquelle on pourrait réaliser une entente entre les Etats en vue de créer une organisation internationale qui poursuivrait la cause de la paix et qui serait en mesure de donner aux litiges internationaux des solutions fermes, bien précises et réalisables? L'histoire de son développement nous montre qu'il n'y a rien de tout cela. Tous ces arrangements étaient plus ou moins imposés et, ce qui est plus grave, provisoires. La question soumise à l'ordre du jour n'est jamais résolue, elle est ajournée. C'est parce que les solutions qu'il propose, étant habituellement injustes, ne peuvent contenter personne, sauf ceux qui ont gagné. La politique de vengeance se trouve alors favorisée. Si c'est un grand Etat qui en est affecté, c'est le commencement d'une préparation fiévreuse pour réparer « l'injustice », si c'est un petit Etat, c'est l'ouverture d'une période de haine silencieuse mais pas moins redoutable, car c'est le peuple maintenant qui commence à nourrir dans son cœur l'idée de vengeance. Et cet état d'esprit, tôt ou tard, trouve son expression dans des troubles profonds qui soulèvent les masses pour se débarrasser du joug et pour retrouver leur liberté chère et précieuse parce que trop payée et longtemps attendue. Pour confirmer tout cela, on peut malheureusement invoquer beaucoup

(1) Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 105 et suiv.

d'exemples qui se sont produits pendant le siècle passé : celui de la Pologne qui a été trois fois partagée pour satisfaire les besoins de l'équilibre, celui de Chypre qui a été enlevé par l'Angleterre au nom de ce même équilibre, celui de la Belgique à qui la neutralité perpétuelle était imposée, toujours au nom de l'équilibre, pour ne pas citer l'exemple de la Bosnie et de l'Herzégovine, exemple frappant par son injustice et classique par la manière dont il a été commis. Et ce qui est aussi curieux que déplorable, c'est que tout le monde cherchait à partager quelques territoires sans défense, alléguant toujours ce fameux principe, et que personne ne levait la voix pour protester au nom du droit et de la justice, bases de la vie nationale et internationale, conditions de la paix et de la tranquillité humaines.

II. *Le système d'alliances.* — Une fois l'équilibre entre les Etats atteint, il faut une certaine quantité de forces pour le maintenir. Il faut donc veiller à ce qu'aucun des Etats en présence n'augmente sa puissance au détriment de l'équilibre général ou, si cette augmentation est inévitable, qu'elle soit au moins compensée par une équivalence quelconque accordée à l'autre partie pour que la balance des forces ne soit pas compromise. Ainsi se forment les alliances.

L'alliance est l'engagement pris par deux ou plusieurs Etats « de mettre en commun tout ou partie de leurs forces respectives, dans le but de faire triompher une politique générale commune ou en vue d'un résultat déterminé à poursuivre en commun » (1). Elle est donc une combinaison politique par excellence et comme telle, extrêmement fragile. Soit-elle pacifique ou agressive, sans parler des autres formes, une alliance n'assure la sécurité pour personne, car, n'étant basée sur aucun principe de droit, elle est discrétionnaire et

(1) Fauchille, *Traité de droit international*. T. I. Partie III, page 403.

son sort dépend de la bonne volonté de ceux qui l'ont conclue. Etant formée en vue d'un intérêt politique, c'est toujours cet intérêt qui détermine un des alliés à s'y tenir, et, si au moment où l'alliance doit jouer, l'un des Etats qui en fait partie, trouve que son intérêt ne lui permet pas de recourir aux armes, il n'a qu'à invoquer soit la clause, *rebus sic stantibus*, soit de contester *casus foederis*, soit enfin d'alléguer n'importe quelle raison pour que l'alliance cesse d'exister. Beaucoup d'exemples qui se sont produits au cours de l'histoire nous confirment sa fragilité et prouvent que la sécurité qu'un peuple imagine d'y trouver est une déception cruelle et funeste.

Au cours du XIX^e siècle deux grandes coalitions européennes, ont fait la loi à l'Europe; directoire européen d'abord (1814-1815 et 1818), Concert européen ensuite (1830).

Le Directoire était issu d'une Alliance entre certaines puissances européennes dirigées contre Napoléon et le danger français. En 1818, le Directoire devient un organe ayant pour but de sauvegarder un certain état de choses basé sur le principe de la légitimité dynastique. Mais par la méthode d'intervention qu'il avait inaugurée et par suite des divergences qui se sont produites dans son sein même, le Directoire n'était pas en mesure d'assurer cet ordre prétendu légitime et en 1830, c'est le Concert européen qui lui succède en se proposant comme unique but de veiller sur l'équilibre politique européen. En conséquence, il compte agir d'après les circonstances. C'était donc une sorte de « syndicat d'intérêts » formé entre grandes puissances, dépourvu de tout sens pour le bien général, n'ayant ni loi ni foi et s'inspirant presque exclusivement des intérêts égoïstes de ses membres, ce qui a fini par le ruiner (1).

De même que le principe d'équilibre, le système d'alliances qui en est la conséquence, n'a aucune valeur au point de vue juridique. Quelques avantages politiques qu'on en peut tirer ne suffisent point

(1) Robert Redelob : *Histoire des grands principes du droit des gens.*

pour qu'on puisse baser sur ce système une organisation internationale pour le maintien de la paix car, sans un fondement juridique, aucune organisation entre Etats ne parviendrait à inspirer la confiance générale indispensable pour la réalisation d'un tel but. Il est vrai que les Etats, même dans un nouveau système d'organisation internationale, ne manqueront pas de former divers groupements, ce qui est d'ailleurs la conséquence inévitable de leurs positions géographiques différentes, en vue de mieux protéger les intérêts politiques et économiques propres à certains d'eux, mais ce qu'il importe, c'est que ces groupements particuliers soient basés sur les principes du droit et de la solidarité, toujours inspirés par le souci du bien général et jamais opposés les uns aux autres. C'est donc par leur esprit que les groupements créés dans le cadre d'une organisation juridique internationale doivent différer des alliances du XIX^e siècle.

III. *Le système de la neutralité perpétuelle.* — Une troisième manifestation du principe d'équilibre est la neutralité perpétuelle. C'est une situation juridique d'un Etat « auquel une convention conclue avec d'autres Etats a garanti une paix indéfinie » (1). Alors, pour qu'un Etat soit considéré comme perpétuellement neutre, deux conditions sont indispensables : que cette neutralité soit reconnue par les autres puissances et qu'elle soit garantie. Les garants sont habituellement les puissances limitrophes, qui, bien que se proposant de garantir contre toute violence le nouveau statut, se trouvent, par la force des choses, ses premiers violateurs. L'Etat proclamé perpétuellement neutre, de son côté, n'est libre de prendre aucune mesure qui peut être qualifiée comme incompatible avec son statut nouveau. C'est donc une véritable limitation à sa souveraineté, bien que sa situation juridique reste la même.

Le but de la neutralité perpétuelle est de maintenir la paix sur

(1) Fauchille, op. cit. T. I. Partie I, § 349, p. 694.

un point déterminé du globe. C'est pourquoi on neutralise certains petits Etats qui, par leur situation géographique, se trouvent placés entre deux ou plusieurs grandes puissances, qui se disputent pour la domination dans cette région. En les écartant ainsi, l'Etat neutre sert de barrière, qui empêche les forts de se jeter les uns sur les autres, car ses frontières étant inviolables, ceux-ci ne peuvent pas poursuivre leurs intentions conquérantes, au moins sur ce côté-là. Le champ de bataille étant ainsi restreint, les chances d'une paix durable s'accroissent davantage. La valeur pratique d'un tel système est donc ce qui empêche les frictions entre les grands et par là, assure la sécurité sur les points les plus redoutables pour la paix générale, tout en conservant l'intégrité territoriale du pays qui le subit.

Au cours du XIX^e siècle, trois Etats ont été proclamés perpétuellement neutres : la Suisse en 1815, la Belgique en 1831, et le Luxembourg en 1867. Bien que la neutralisation de tous les trois avait pour but de maintenir l'équilibre et de sauvegarder la paix dans la région occidentale de l'Europe, les motifs qui l'avaient déterminée sont tout à fait différents. La neutralité de la Suisse était demandée par le peuple, celle de la Belgique était imposée par les grandes puissances, tandis que la neutralité du Luxembourg, était la conséquence d'une annexion manquée.

De toutes ces neutralités, celle de la Belgique nous intéresse particulièrement. Non parce que son caractère même est à bien des points intéressant, mais parce que la situation internationale de la Belgique a une portée qui dépasse l'intérêt régional, d'autant plus, que le but, poursuivi par certaines puissances et les motifs qui les déterminent à agir de la sorte, sont extrêmement importantes, pour bien comprendre la question de la sécurité occidentale et le système locarnien qui en est la conséquence.

On ne soulignera jamais trop, que la politique de l'Angleterre vis-à-vis de l'Europe, est une politique d'intervention et d'intérêt. C'est

son souci constant d'intervenir dans les affaires européennes *sans y être forcée*; car c'est la politique des mains libres qui permet seule de se ranger à côté de tel ou tel Etat, selon les circonstances et l'intérêt qu'on peut en tirer. Pendant des siècles l'Angleterre avait utilisé les querelles entre les puissances européennes, pour s'imposer comme un arbitre suprême, seul capable de résoudre les diverses situations, quelquefois extrêmement pénibles, créées par leur rivalité, souciante toujours de paraître comme « la Providence de l'Europe » et n'oubliant jamais de tourner la situation à son profit. C'est ainsi que « la politique de bascule » lui a permis de faire progresser sa puissance coloniale et commerciale pendant et après le XVIII^e siècle (1).

Pour barrer l'expansion française vers le Nord, ce qui était conforme au principe d'équilibre, les grandes puissances, par les Traités de 1814 et 1815, ont créé le royaume des Pays-Bas, en forçant la Belgique d'en faire partie. Bien que cette réunion était contre la volonté du peuple belge, elle était en pleine conformité avec la politique anglaise. C'est parce que l'Angleterre a toujours senti la crainte de voir la France s'installer à Anvers et ainsi, de se trouver, face à face, avec une nation troublante et dangereuse, car libératrice des peuples. Et pour que l'affaire soit ferme, quatre puissances ont consenti à garantir l'inviolabilité de ce royaume.

A la suite des événements de Bruxelles en 1830, l'Europe occidentale et l'Angleterre en particulier, s'étaient émues. Lord Aberdeen, chef du Foreign Office d'alors, écrivait : « Si l'affaire aboutit au résultat que désirent les auteurs de la Révolte, ce sera une annexion à la France. Y a-t-il dans ce pays une partie disposée à accepter ce résultat ? » (2)

(1) Voir Emile Bourgeois : *Manuel historique de politique étrangère*, T. I, p. 294 et suiv.

(2) Voir Yves Guyot : *Les garanties de la paix*. II^e partie, p. 178 et suiv.; aussi Wickham Steed : *L'Angleterre, la France et la S. D. N. dans la Revue Hebdomadaire*, N^o 36, 5-IX-1925, p. 15.

Et après de vaines tentatives du roi des Pays-Bas d'un côté, pour vaincre les rebelles, et de la France, de l'autre côté, pour répondre au vœu du peuple belge de l'annexé ou de lui donner au moins un roi de son sang (1), le protocole du 20 janvier 1831, bien qu'affirmant l'indépendance de la Belgique, la proclama perpétuellement neutre. La conférence de Londres a cru pouvoir, au nom de « l'intérêt européen » priver une nation de toutes les possibilités de se développer d'après ses forces politiques et économiques. Et cet intérêt n'était autre chose que d'imposer à la Belgique, indépendante ou non, toujours le même rôle : d'être la barrière contre les ambitions françaises (2).

Pour que le maintien du nouveau statut soit assuré, l'inviolabilité de la neutralité perpétuelle belge était solennellement garantie par cinq puissances européennes, parmi lesquelles se trouvait la France (3). Ainsi, les espérances des nationalistes belges et des patriotes français, avaient complètement échoué. L'accès de la France vers ce côté, était fermé à tout jamais. La politique de l'Angleterre d'empêcher la Belgique de tomber, sous quelque forme que ce soit, sous la domination française, a pleinement triomphé.

On a beaucoup dit que la neutralité de la Belgique, quoique gravement supportée par elle, avait au moins comme contre-partie deux avantages : a) de procurer la sécurité au peuple belge; b) d'assurer la paix en Occident. Donc, la sécurité de la France se trouvait assurée en même temps que celle de la Belgique. Mais, c'était une erreur comme beaucoup d'autres. L'an 1914 est venu pour dissiper cette douloureuse espérance. Il nous a clairement montré, que le système de neutralité, lui aussi, n'est pas capable de sauvegarder la paix et de préserver les nations de la guerre, même

(1) Emile Bourgeois, op. cit., t. III, p. 21.

(2) Jules Cambon : *Le diplomate*, p. 52.

(3) Ch. Dupuis, op. cit. II^e partie, p. 205 et suiv.

celles qui s'y trouvent soumises. Car il ne suffit point que la neutralité soit garantie, il faut que la parole donnée soit maintenue.

**
*

Etant donné que tous ces appuis de paix ne suffisaient pas pour la maintenir, les hommes d'Etat et les juristes les plus remarquables du XIX^e siècle, se mirent à chercher des moyens plus propres et plus efficaces que ceux en usage, pour lui assurer la durée. Ils ont constaté tout de suite, qu'un certain nombre de règles, posées entre les Etats dans leurs relations extérieures, ne manqueront pas de produire des effets désirables. Ainsi, on peut espérer voir un jour se substituer le droit à la force, sinon à tous, au moins à la majorité des différends internationaux. Les initiatives officielles étaient intervenues pour les encourager, et en 1899, une conférence « du monde » s'ouvrit, pour appeler sur les peuples, « le règne de la paix ». C'était la première conférence de La Haye.

Deux questions principales à aborder : a) la question d'une « réduction possible des armements excessifs » dont l'augmentation continuelle représente « un fardeau écrasant que les peuples ont de plus en plus de peine à porter » (1) ; b) la question du maintien de la paix générale, par les « moyens pacifiques dont peut disposer la diplomatie internationale » (2), pour que les conflits entre les Etats soient résolus d'une manière satisfaisante.

En ce qui concerne la question des armements, elle était tellement épineuse, qu'avant même que la Conférence fut réunie, le second message du Tsar a pris soin de remplacer le mot « réduction » par « non augmentation », afin de provoquer au moins une discussion sur ce problème. Mais, on a vu clairement, que la proposition russe,

(1) Message du Tsar 12/24 août 1898.

(2) Message du Tsar du 30-XII-1898, 11-I-1899.

sous quelque forme qu'elle se présente, était impossible de produire aucun effet réel. On lui a objecté d'abord, qu'elle manque de sincérité, car « l'attitude équivoque de la Russie », inspirait « une atmosphère peu favorable à la confiance », notamment à l'Allemagne et à l'Angleterre qui l'avaient jugée d'ailleurs plutôt comme un « acte russe », que comme un « acte humanitaire »; ensuite, que l'œuvre qu'elle propose est impossible, même au point de vue général, « abstraction faite des circonstances »; enfin et surtout, qu'elle manque d'opportunité (1).

Cette dernière objection s'explique bien par l'état dans lequel se trouvait l'Europe d'alors. Un grand nombre de questions attendaient une solution plus équitable comme, par exemple, celle de l'Alsace-Lorraine, celle des Balkans, etc... La concurrence économique et coloniale, entre les grandes puissances européennes, menaçait de troubler les relations normales, en sorte que, toutes les surprises étaient possibles. Donc, dans cet état de choses aussi précaire, les grandes puissances n'étaient nullement disposées à discuter des questions pareilles. D'ailleurs, vivant sous un régime de méfiance générale, elles n'étaient pas même capables de concevoir qu'une idée semblable — réduction des armements — pût être née dans une tête, soit-elle slave, sans quelques arrières-pensées. Autrement, on ne peut pas comprendre le représentant technique de l'Allemagne, qui, au sein de la Commission chargée de ce problème; déclara que « le peuple allemand n'est pas écrasé sous le poids des charges et des impôts... Quant au service militaire, l'Allemagne ne le regarde pas comme un fardeau pesant, mais comme un devoir sacré... » (2) Voilà pourquoi il a fallu chercher une formule qui, en même temps, sauvera la forme et représentera un acte « de politesse des délégués

(1) Voir G. de Lapradelle : *La Conférence de la Paix* (La Haye, 18-V, 29-VII-1899).

(2) Léon Bourgeois : *Pour la Société des Nations*.

vis-à-vis du Tsar » (1). Et M. Léon Bourgeois l'avait trouvée, en posant la question de principe : « la limitation des charges militaires qui pèsent sur le monde est-elle désirable ? » (2), après quoi, la conférence plénière, avait adopté une résolution, d'après laquelle « la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité » (2). Voilà comment a été liquidée, à l'unanimité, la question des armements, question centrale d'une Conférence qui, « Dieu aidant », devait être un « heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir » (3).

Quant aux moyens propres à assurer « le règlement pacifique des différends internationaux » la conférence avait déployé une activité extrêmement remarquable. Après les nombreuses séances de la Commission, où l'on discutait à la longue les divers principes à poser, la Conférence plénière adopta une convention qui a minutieusement organisé l'institution de la médiation, celle des Commissions internationales d'enquête et notamment l'institution de l'arbitrage international.

a) *La médiation.* — La procédure de la médiation en son principe, est une procédure purement diplomatique. C'est habituellement une ou plusieurs des grandes puissances qui s'efforcent de « concilier les prétentions opposées » entre deux ou plusieurs Etats en conflit. Elles donnent des conseils en vue de faciliter la solution des différends. Et ses conseils, toujours facultatifs d'ailleurs, sont inspirés plutôt par l'opportunité du moment, que par le droit et la justice. Ce sont les circonstances politiques qui en déterminent les raisons et non les règles stables du droit, qui donnent des solutions définitives. Comme telle, la médiation n'a jamais inspiré beau-

(1) A. de Lapradelle, op. cit.

(2) Louis Renault : *Recueil : les deux conférences de la paix.*

(3) Message du Tsar du 12/24 août 1898.

coup de confiance. Non seulement la solution qu'elle propose est très incertaine, mais elle laisse à la puissance médiatrice des possibilités d'exercer une sorte d'influence sur les Etats en litige, et par là, de s'introduire dans leurs affaires qui, très souvent, n'ont rien à voir avec le conflit à résoudre. C'est le cas surtout quand il s'agit de petits Etats.

Pour que la médiation soit vraiment un moyen de conciliation, il faut l'organiser de manière à donner l'assurance à ceux qui l'acceptent, que la connaissance de leurs affaires ne serait pas abusée, sous quelque forme que ce soit. De plus, il est indispensable, qu'elle ait au moins un « caractère de nécessité », ce qu'on a espéré de voir proclamer par la Convention. Mais, comme il a fallu faire des concessions sur tous les points, l'institution fut adoptée « en tant que les circonstances le permettront » (1) et, par conséquent, réduite à ce qu'elle était auparavant : purement facultative. Sur ce point le progrès était nul.

b) *Les Commissions internationales d'enquêtes.* — Ce sont les organes chargés de constater les faits qui ont provoqué un conflit et dont la connaissance est nécessaire pour qu'il soit résolu. Elles n'ont rien à décider, elles constatent. Cette connaissance exacte des faits n'est pas seulement la condition d'une résolution impartiale et juste du conflit, s'il est porté devant un Tribunal ou quelque autre part, mais même, si les partis en cause, ont recouru aux armes, elle produit une grande influence sur l'opinion publique, qui se range immédiatement aux côtés de la victime et lui procure, sinon un appui matériel, du moins un fort appui moral. Mais comme c'est le cas avec la médiation, pour que ces organes produisent des résultats réels, il faut, d'une part, qu'ils soient organisés de manière à donner toute la garantie aux Etats qu'ils ne seront pas un instrument d'inter-

(1) Art. II titre II de la Convention.

vention, et d'autre part, que leur formation soit obligatoire, dès qu'un conflit se présente.

Le projet russe, soumis à la conférence, avait bien prévu, qu'au cas où l'honneur national ou les intérêts vitaux, ne sont pas engagés, la nomination de ces commissions devient obligatoire. Mais, les petits Etats, et avec raison d'ailleurs, ont objecté, que pour les grandes puissances, la formule « l'honneur national et les intérêts vitaux » suffit pour réduire l'institution à rien, car elles n'ont qu'à l'invoquer, tandis que « les petites puissances ne seront-elles pas quelquefois entraînées dans des discussions humiliantes sur la question de savoir si dans tel ou tel cas leur honneur national est réellement engagé » (1). Ainsi, sous l'opposition irréductible des petits Etats et avec le consentement des grands, la nomination des Commissions d'enquête fut subordonnée à la formule « en tant que les circonstances le permettent » et si les puissances signataires d'une telle nomination « le jugent utile » (2). En conséquence, l'institution se trouvait réduite à rien. Sur ce point encore, le progrès était nul.

c) *L'arbitrage*. — L'institution de l'arbitrage, bien que datant depuis longtemps, a pris un essor énorme dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Elle se développait conjointement avec l'idée de la solidarité qui, dans le domaine de la politique, signifie : « la notion d'un devoir à observer par tout homme vis-à-vis de ses semblables » (3). Etant donné que tout groupe d'hommes — famille, patrie, jusqu'à l'humanité — se trouve, volontairement ou non, dans un état d'interdépendance, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique, faisant ainsi un ensemble solidaire, la condition indispensable pour que cet ensemble soit conservé, c'est le règne de la justice. Par là, l'arbitrage, comme moyen le plus

(1) Discours du délégué Serbe M. Veljkovitch—séance du 19 Juillet 1899.

(2) Art. IX de la Convention.

(3) Léon Bourgeois : *Essai d'une philosophie de la solidarité*.

propre à assurer le respect du droit et de le substituer à la force brutale, a reçu une signification particulière.

L'arbitrage d'aujourd'hui n'est pas ce qu'il était auparavant. Il a évolué dans le sens de la procédure judiciaire, bien qu'il se peut qu'il tienne compte « de mille éléments de faits, de mille contingences souvent de certaines nécessités d'ordre politique » (1). Mais, au sens strict du mot, il ne signifie pas moins un règlement judiciaire international. Ainsi, à l'opposition de la médiation, l'institution purement diplomatique, l'arbitrage est une institution d'ordre juridique. Tandis que la médiation signifie un acte de conciliation, l'arbitrage représente un acte de juridiction. La solution proposée d'un certain différend par le médiateur, porte un caractère de transaction fondé sur l'exigence des circonstances, et par conséquent, inspiré par l'opportunité; la sentence arbitrale, porte un caractère de jugement, conforme aux exigences de la justice et par conséquent, inspiré par le droit. Etant un conseil, la recommandation du médiateur n'est jamais certaine d'aboutir, ayant le caractère d'une chose jugée, la décision de l'arbitre, une fois l'arbitrage accepté, est obligatoire. La médiation, exercée par un Etat entre d'autres Etats, se prête à des influences politiques et si elle réussit, le conflit est plutôt suspendu que réglé; l'arbitrage, exercé par des hommes — magistrats, — entre des Etats, écarte toutes les influences possibles et le conflit qui lui est soumis, est terminé définitivement.

Pour que l'arbitrage soit vraiment un moyen capable de faire triompher le bon droit et ainsi d'assurer à l'humanité une paix stable et durable, il faut qu'il ait un caractère général et obligatoire. Sans cela, il est condamné à l'impuissance, car, le moment où un Etat, en présence d'un cas concret, trouve que son propre intérêt ne lui permet pas d'aller devant un tiers impartial, il cherchera toujours

(1) Rapport de Mr. A de Lapradelle, soumis au Conseil de la Société des Nations au nom du Comité consultatif de Juristes.

les moyens pour s'y soustraire. Et si l'arbitrage est facultatif, à coup sûr, aucun différend, d'un plus grand intérêt, n'y sera soumis.

Tel qu'il était prévu par la Convention, l'arbitrage n'est ni général ni obligatoire. Malgré les cas fréquents de recours à l'arbitrage durant la seconde moitié du XIX^e siècle et les tendances qui se sont manifestées en faveur de l'élargissement du domaine de l'arbitrage obligatoire (1), la Conférence n'a pas réussi à faire accepter, par les puissances représentées, un seul cas où il serait obligatoire. On a eu beau tenter, de la part russe et quelques autres, de faire triompher l'idée de l'arbitrage obligatoire, mais ils étaient bien vite obligés de reconnaître, que « les conflits les plus importants et les plus menaçants pour la paix générale » ne peuvent être soumis à l'arbitrage. La note russe, présentée à la Conférence, disait « qu'au point de vue de la politique pratique, l'impossibilité de l'arbitrage obligatoire universel apparaît comme évidente » (2).

Le projet russe, à défaut de l'arbitrage obligatoire pour tous les conflits ou du moins pour certaines catégories de conflits internationaux, l'avait timidement prévu pour certains cas spéciaux. Ces cas étaient plutôt d'un caractère économique que politique, car ils ne visaient que les questions pécuniaires, d'union postale, de poids et mesures, etc... (3). Mais, ici aussi, devant l'opposition des Etats-Unis, de l'Angleterre et surtout de l'Allemagne, l'arbitrage obligatoire, quoique limité sur des questions qui ne touchent ni à l'honneur, ni aux intérêts vitaux des Etats et qui, d'ailleurs n'ont jamais provoqué de sérieux conflits, a subi un échec complet. La Conférence se contenta seulement de définir l'arbitrage comme « le règlement d'un litige entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit », et de le désigner pour « les questions d'ordre

(1) Voir Politis : *La justice internationale*.

(2) Note russe présentée à la Conférence.

(3) A. de Lapradelle op. cit.

juridique » comme le moyen « le plus efficace et en même temps le plus équitable » (1) pour résoudre un conflit. Enfin, pour compléter son œuvre, elle exprima le vœu pour l'élargissement du domaine de l'arbitrage, en proclamant, que les puissances signataires « se réservent de conclure... des accords nouveaux généraux, ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire, à tous les cas qu'Elles jugeront possibles de lui soumettre » (2). Par là, la tâche se trouvait achevée. Le progrès, sur ce point encore, était fort médiocre.

Avant de terminer ses travaux, la Conférence jugea utile de réglementer l'arbitrage, afin de faciliter à ceux qui voudraient y recourir, le choix des juges et la réglementation de la procédure à suivre par des arbitres, ce qui est une tâche assez délicate et pénible pour des parties en cause. C'est ainsi que la Convention prévoit une Cour permanente d'arbitrage, permanente en tant qu'elle a un bureau à La Haye et une liste d'arbitres qui seuls « siègent en permanence dans le greffe ». Bref, ni la permanence des juges, ni l'obligation pour les parties en litige de venir devant eux. Tout est facultatif : l'arbitrage lui-même d'abord ; la Cour permanente d'arbitrage ensuite, la procédure arbitrale enfin, en sorte que, la première Conférence du Monde, n'a fait que greffer « faculté sur faculté » (3).

**
*

La deuxième Conférence de la Haye (1907), convoquée sur l'initiative du Président des Etats-Unis, se proposait de compléter l'œuvre de la première, afin de donner « un développement nouveau aux principes humanitaires » proclamés par celle-ci. La Russie, à peine sortie de la guerre, prit soin de dresser un pro-

(1) Articles 15 et 16 de la Convention.

(2) Articles 19 de la Convention.

(3) A. de Lapradelle op. cit.

gramme pour la réunion projetée, mais cette fois-ci, pour se ménager les déceptions de 1899, déclara « qu'il n'y a lieu actuellement que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière » sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires et navales (1)... Ainsi, la question de la réduction des armements ne fut pas discutée par la Conférence. Néanmoins, par tradition, à la fin de ses travaux, elle vota une Résolution, concernant la limitation des charges militaires, déclarant qu'il est « hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question. »

Quant à « l'amélioration à apporter aux dispositions de la Convention, relative au règlement pacifique des conflits internationaux » (2), la Conférence a piétiné sur la place où elle était en 1899. La discussion qui s'y est engagée autour de ces questions, surtout en ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, n'a rien apporté de positif. Certes, un projet a été élaboré, mais il ne visait qu'un certain nombre de cas spéciaux. En outre, il ne fut pas adopté à l'unanimité (32 voix contre 9) et les Puissances qui l'ont voté, en présence de cette divergence des positions prises par divers Etats, ont refusé de conclure une convention spéciale entre elles en vue de consacrer le principe de l'arbitrage obligatoire qu'elles venaient d'accepter. Par conséquent, aucune décision sur ce point ne fut prise (3). La Conférence se contenta, cette fois aussi, d'une déclaration, où les Puissances représentées furent unanimes à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire et à déclarer que certains différends sont susceptibles d'y être soumis sans aucune restriction. Un vœu de plus, voilà pour le résultat.

Comme en 1899, cette fois aussi « dans le but de faire progres-

(1) Note relative à la convocation d'une seconde conférence de la Paix à La Haye en date du 16/29 Mars 1906.

(2) Note russe de 16/29 Mars 1906.

(3) Voir L. Le Fur : *La Paix Perpétuelle et l'arbitrage international*.

ser la cause de l'arbitrage » fut élaboré un projet de Cour de Justice Arbitrale, « sans porter atteinte à la Cour permanente d'arbitrage ». Cette nouvelle Cour, « réunissant des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde » aura pour avantage, « d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale (1) ». Mais, on n'a rien prévu quant à la nomination des juges. Sous l'opposition tenace, menée par les petites Puissances qui n'ont pas eu la chance d'y être représentées, la Conférence fut obligée de passer outre. D'ailleurs, comme le projet était annexé à l'acte final de la Conférence et comme un grand nombre de Puissances refusait de le ratifier, la Cour ainsi prévue, n'a jamais été créée.

Comme la première, la deuxième Conférence de La Haye, n'a pas réussi à donner une solution satisfaisante aux questions principales qui lui ont été soumises. La question du désarmement, étant écartée dès le début de la Conférence, celle de l'arbitrage et de la Cour de Justice n'ont avancé à rien. Et, si on laisse de côté ce qui était fait pour la réglementation de la guerre, on peut dire, pour la première aussi bien que pour la seconde, qu'au point de vue juridique, elles ont complètement échoué. Ni l'obligation pour personne de venir devant le juge, ni la certitude de trouver un tribunal ayant toutes les qualités d'une telle institution, si on se décide d'y aller. Une œuvre de grande envergure fut commencée, mais à défaut de forces morales et matérielles, nécessaires pour sa réalisation, ses ouvriers se dispersèrent aux quatre coins du monde, la laissant inachevée, seule et impuissante, dans les lointains obscurs, couverts par les brouillards épais de la mer du Nord.

On a beaucoup parlé de l'influence morale que ces deux réunions du monde vont exercer sur la conduite des Etats dans leurs relations internationales, et on a beaucoup espéré en tirer des avantages

(1) Projet d'une Convention relative à l'établissement d'une Cour de justice arbitrale.

inappréciables pour la paix générale. On a prétendu de plus, que, si les Etats représentés à la Conférence, n'ont pas pris des engagements formels en vue de substituer la puissance du droit à la brutalité de la force, ils se sont au moins moralement engagés, par le fait même d'avoir collaboré ensemble, à remplir leurs devoirs internationaux. C'est donc avec l'esprit de la solidarité qui les unit, que les Etats en présence d'un problème d'importance générale, doivent être guidés, et c'est par la sincérité des gens de bonne foi et par la vérité de la justice éternelle, qu'ils doivent être ranimés. Mais, bien que l'opinion publique, dans tous les pays, se soit exaltée pour la cause de paix, les Conférences, même au point de vue moral, n'ont pas produit des effets considérables. L'esprit nouveau, préconisé par leurs travaux, a fait complètement défaut. Pas une Nation n'a cessé de faire valoir des prétentions qui, quelquefois se trouvaient en contradiction flagrante avec les idées de La Haye. Les événements qui ont suivi les Conférences nous ont montré suffisamment, que l'organisation de paix, n'était qu'un rêve.

Un tel insuccès de « l'œuvre de La Haye » est dû, non seulement à l'état psychologique des peuples d'alors, mais à ce fait qu'on a voulu faire plus qu'il n'était possible. Aujourd'hui, mieux qu'avant, on peut constater, sans risque de se tromper, que ni la limitation des armements, soit-elle minime, ni la procédure obligatoire de la justice internationale, soit-elle réduite à l'extrême, n'était pas possible. Car, avant tout, il faut résoudre la question qui se trouve à la base du problème de paix : question de la juste possession des territoires et d'autres richesses des Etats en présence. C'est ce qui est primordial à faire lorsqu'on songe à une organisation internationale, fondée sur le droit et la justice. La question de la paix n'est résolue ni par la réduction des armements, ni par l'arbitrage international : ce sont des moyens de prévenir la guerre, d'assurer le maintien d'un certain état de choses, mais, si cet état est injuste, s'il est la conséquence de la force pure, la guerre n'est

pas supprimée, elle est favorisée au contraire. Et au temps des Conférences, il y avait un certain nombre d'Etats, dont les positions géographiques n'avaient d'autres justifications que celles d'être conquises par la force. C'est évident alors, que tous les efforts pour substituer le règne du droit à celui de la force, étaient restés vains. Il suffit de se rappeler la situation générale dans laquelle se trouvait l'Europe d'alors, pour comprendre qu'une réforme pareille n'était pas réalisable. La politique pratiquée à travers le XIX^e siècle a tellement divisé les Etats européens, qu'une orientation quelconque vers la paix n'avait aucune chance de réussir. Les deux Conférences ont seulement souligné l'insécurité totale pour les petites aussi bien que pour les grandes puissances, et nous ont montré de plus, qu'aucune œuvre de pacification n'est possible dans une atmosphère où il n'y a pas de confiance. Et pourtant, elle était répandue de telle sorte, qu'une entente de paix entre les Etats représentés, se montrait bien impossible. La politique d'équilibre, sous ses diverses formes, continue à jouer son rôle funeste et la force matérielle, suprême sanction de toutes les prétentions justes ou injustes, continue à régir l'humanité. L'incertitude de demain pour les petits, la rivalité quotidienne pour les grands, voilà l'aspect de la situation après les Conférences.

D'ailleurs, on ne transforme pas la vie internationale d'un seul coup. Comme partout, ici aussi, il faut « brûler des étapes » et en les brûlant, arranger les choses de telle façon, qu'en l'état où le règne de la paix soit pleinement assuré, la position de chacun soit nettement définie. Toutes les possessions doivent être justifiées et chacun doit être réintégré dans ses droits, sans quoi, la paix générale se trouverait compromise dès le commencement.

CHAPITRE PREMIER

De Versailles (1919) à Locarno (1925)

La grande guerre était manifestement la conséquence du régime individualiste qui a divisé les peuples de l'Europe et du monde tout entier, en des groupes plus ou moins forts, toujours prêts à se jeter les uns sur les autres, pour défendre ou imposer, leur prédominance politique ou leur prépondérance économique. L'égoïsme sacré, qui, quelquefois, conforme aux intérêts particuliers, mais jamais aux intérêts communs de la Société internationale, était le critérium essentiel de leur conduite mutuelle. Et les cataclysmes qu'on a vu se produire au cours de l'histoire, ont été tellement néfastes pour le développement de la prospérité commune, que le genre humain a presque fini par se désespérer.

L'état psychologique des peuples après la guerre, était clairement orienté vers un changement radical des méthodes qui ont régi le monde jusqu'alors. Le moment était propice pour que le rêve des pacifistes devienne la réalité. Même les hommes d'Etat qui se trouvaient à la tête des Nations démocratiques, ont annoncé leurs intentions d'en finir avec la politique de plus fort et d'introduire dans les relations internationales le règne du droit. Une fois la paix conclue, « il n'y aura plus d'accords internationaux privés, de quelque nature qu'ils soient, mais la diplomatie procédera toujours franchement et publiquement » (1). Le système individualiste fera place au système de coopération internationale, car la guerre, elle-même, a

(1) Wilson : *quatorze points*; v. Message du 8 Janvier 1918.

montré, mieux que personne, que la solidarité qui est la base de la vie sociale, est en même temps *la condition sine qua non* pour la vie de l'humanité tout entière. Alors, c'est aux traités qui vont clore la guerre, de proclamer les nouveaux principes sur lesquels reposera l'organisation future de la communauté internationale.

Pour qu'une organisation internationale soit durable, elle doit être fondée sur la justice. Chaque Nation, grande ou petite, doit être satisfaite dans ses prétentions légitimes. « Les peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté, comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu, même du grand jeu, maintenant à jamais discrédité de l'équilibre des forces... Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir satisfaction la plus complète qui puisse être accordée sans introduire de nouveaux ou perpétuer d'anciens éléments de discorde ou d'antagonisme susceptibles, avec le temps, de rompre la paix de l'Europe et par conséquent du monde » (1). Or, le remaniement des frontières d'avant guerre s'impose donc comme indispensable. Par conséquent, les traités de paix avaient deux buts à atteindre : réparer les injustices commises pendant des siècles, contre des nations qui, jusqu'à aujourd'hui, n'étaient que la proie des grands; assurer contre toute agression éventuelle l'état ainsi créé.

Avant de procéder au changement du *statu quo* territorial de l'Europe, les alliés ont tenu, comme un devoir impérieux, de restaurer la Belgique annexée et d'abroger, en même temps, les traités du 19 avril 1839, qui étaient faits non pour la Belgique, mais contre elle (2). La neutralité perpétuelle de la Belgique, comme nous l'avons déjà souligné, ayant un sens spécial, son abrogation avait

(1) Wilson : *Les propositions faites le 12 février 1918, relatives à la conclusion de Traités de Paix*.

(2) Voir sur ce point : Tardieu : *La Paix* p. 244.

une portée européenne. Ce n'était donc pas les souffrances séculaires d'un peuple généreux qui avaient déterminé les alliés à agir de la sorte, mais c'était bien l'intérêt de tous les peuples d'Europe de voir une nation se réintégrer dans sa pleine souveraineté et devenir un des défenseurs résolus de la paix en Occident. Ainsi, par l'article 31 du traité de Versailles, l'Allemagne « reconnaissant que les traités du 19 avril 1839 qui établissaient avant la guerre, le régime de la Belgique, ne correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités et s'engage dès à présent, à reconnaître et à observer toutes conventions, quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales puissances alliées et associées ou certaines d'entre elles avec le gouvernement de la Belgique ou des Pays-Bas à l'effet de remplacer lesdits traités de 1839. » Ce n'est donc pas une abrogation définitive de la neutralité belge, mais seulement un engagement de l'Allemagne d'y souscrire, dès que les Puissances alliées et associées, passent un acte de telle nature, avec la Belgique ou les Pays-Bas. Pourtant, en fait, la Belgique cessa d'être perpétuellement neutre, le jour où le traité de Versailles fut signé, bien qu'en droit, c'était avec le traité de Locarno (1), que son statut international a pris définitivement fin.

Après avoir donné pleine satisfaction au peuple belge, les négociateurs de Versailles et d'autres traités de Paix, ont procédé au remaniement des frontières des autres Etats européens. D'une manière générale, ce remaniement était fait d'après le droit et non d'après la sympathie pour tel ou tel Etat. Le principe de libre disposition des peuples avec eux-mêmes, était le point de départ, dans cette tâche difficile et délicate. Il était pour la première fois proclamé par le Président Wilson (2) et au cours de la guerre, il se

(1) Le préambule du Pacte Rhénan paraphé à Locarno 16 Octobre 1925.

(2) V. Fauchille T. I. Partie I — P. 14.

développa de telle sorte, que toutes les nations, jusqu'alors opprimées, demandaient son affirmation dans la future Charte de l'Europe. Théoriquement envisagé, ce principe représente quelque chose de plus équitable qu'on a proclamé dans le domaine du droit international public, mais, son application pratique demande beaucoup de prudence. Car, pour qu'une nation puisse se constituer comme un Etat, il ne suffit point qu'elle ait le droit de se proclamer comme telle; il importe qu'elle soit capable, politiquement et économiquement, de se diriger en toute liberté et en toute indépendance envers les autres membres de la communauté internationale. Autrement, le principe peut être abusé et son sens exact détourné au profit de la politique de spéculation, ce qui peut être un danger redoutable pour la paix générale.

En ce qui concerne le statut territorial de l'Europe, il y aurait trois questions primordiales à résoudre parmi beaucoup d'autres, trois injustices révoltantes à réparer : la question de l'Alsace-Lorraine d'abord, la question des nationalités slaves en Autriche-Hongrie et en Allemagne ensuite, la question des Balkans enfin. Tant que ces questions ne seront pas résolues, aucune organisation internationale ne parviendra à maintenir la paix, et les nations victorieuses l'ont bien compris.

Par son article 51 le traité de Versailles a réintégré : « dans la souveraineté française » les deux provinces, Alsace et Lorraine, qui en 1871 étaient prises par l'Allemagne « malgré la protestation solennelle de leur représentant à l'Assemblée de Bordeaux ». C'est l'obligation morale pour les alliés de la grande guerre, dit le traité, de réparer l'injustice éclatante commise contre la France, « exemple historique, où la volonté du peuple était méconnue de telle sorte, que la force brutale finit par s'ériger en règle de conduite pour quelques nations belliqueuses.

La question des peuples Slaves en Autriche-Hongrie et en Allemagne, était une menace constante pour la paix européenne. Les

nations toutes entières étant asservies, ont protesté violemment contre les oppresseurs, et au fur et à mesure qu'elles avaient pris conscience de leur liberté, le danger d'une éruption soudaine était plus à craindre. Le traité de Paix a mis fin à cette douloureuse histoire. D'après l'article 87 du traité « l'Allemagne reconnaît, comme l'ont déjà fait les Puissances alliées et associées, la complète indépendance de la Pologne ». Ainsi, ce malheureux peuple slave, qui depuis 1772 cherchait sa liberté perdue, se vit enfin intégré dans ses droits, jusqu'alors méconnus et cessa d'être la victime des ambitions des grandes puissances, qui, sous prétexte d'agir pour la paix générale, l'avaient trois fois partagé, suivant la force respective de chacun des co-partageants. De même, par l'article 81 du traité « l'Allemagne reconnaît comme l'ont déjà fait les Puissances alliées et associées, la complète indépendance de l'Etat tchécoslovaque » ce qui a donné à un peuple laborieux et énergique, la possibilité de développer ses facultés constructives. Ainsi, de ce côté, où la paix n'était qu'un état provisoire, deux forts points d'appui pour l'organisation internationale future, étaient posés.

Enfin, les traités de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly, ont complètement donné satisfaction au peuple yougoslave. La Serbie, inébranlable dans ses luttes séculaires qui lui ont valu des sacrifices inimaginables, a réalisé, avec l'aide de ses grandes alliées, son rêve national, ce qui n'était pas seulement le triomphe d'une Nation martyre, mais le triomphe du droit et de la justice. La paix dans les Balkans et dans l'Europe centrale s'en trouve largement fortifiée, car un Etat, qui a payé trop cher sa liberté, ne peut être animé que de respect pour la liberté des autres et par conséquent, par l'idéal de la paix. On sait que l'équilibre des Balkans a été constamment menacé par l'influence de l'Autriche-Hongrie et d'autres Puissances européennes, qui poussaient les Etats balkaniques à s'entre-dévorer, tantôt au profit des uns, tantôt au profit des autres, mais toujours aux dépens d'eux-mêmes, bien que leurs

intérêts communs étaient dans la solidarité contre tous ceux qui se sont permis de franchir les frontières qui ne leur appartiennent pas. L'Autriche-Hongrie a essayé d'éterniser sa prédominance sur les Balkans, d'abord par l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine en 1908, ensuite par la création du royaume de l'Albanie (1), royaume éphémère, avec un prince étranger et ridicule, mais du sang, tout cela pour le désir de voir un peuple libre et indépendant. En réalité, c'était l'Autriche-Hongrie qui fut derrière, espérant être le maître exclusif de la péninsule, encerclant la Serbie qui, agrandie après les guerres balkaniques, de 1912 et 1913, représentait un danger sérieux pour la pénétration germanique vers l'Orient. Evidemment, une telle politique ne manquera pas de produire de fâcheuses conséquences. Car, à notre avis, et d'une façon générale, un peuple, conscient de lui-même, dès qu'il sent qu'il est mis en tutelle, soit politique, soit économique, cherchera toujours les moyens de s'en tirer et à défaut de bonne volonté de ceux de qui dépend sa libération, le jour où ses forces lui permettront de réagir, il réagira. Les peuples balkaniques nous en ont donné un exemple qui doit être bien médité par tous ceux qui s'efforcent de réaliser la paix. Dans le domaine de la vie internationale, comme dans le domaine de la vie privée, il y a une frontière qu'on ne franchit pas sans risquer de mettre en question l'existence même de l'ordre social, indispensable pour la vie de l'humanité.

Les négociateurs des traités de paix ont donc bien compris cette nécessité, et, au moins, les questions dont la résolution équitable, que nous avons indiquée comme essentielle pour que la nouvelle base du statut européen réponde à la nouvelle ère qui va s'ouvrir dans les relations internationales, sont résolues d'une manière conforme au droit et à la justice.

(1) Aujourd'hui, le royaume albanais est transformé en une république. Voir : *Actes de la Première Assemblée de la S. D. N. Séance plénières. Genève 1920, page 643 et suivantes.*

SECTION I

Les Garanties données par le Traité de Versailles

Bien que tous les problèmes territoriaux qui se posaient en Europe avant la guerre n'étaient pas résolus d'une façon irréprochable (nous en parlerons après) on ne peut pas moins dire que ceux, qui ont été considérés comme les plus dangereux pour la paix européenne, ont obtenu une solution conforme au droit et aux prétentions justes des peuples.

Le traité de Versailles et d'autres qui l'ont suivi, pour garantir l'état ainsi créé et pour faciliter les solutions pacifiques et amiables des conflits à venir, ont jeté la base d'une nouvelle organisation internationale, qui, s'appuyant sur les principes du droit, laisse à espérer que le genre humain, errant depuis sa naissance, a trouvé enfin sa voie vers le progrès et la prospérité de tous.

Deux sortes de garanties sont créées : a) les garanties spéciales pour la France et la Belgique, étant donné que les frontières occidentales de ces deux pays, se trouvent particulièrement menacées. b) la garantie générale pour tous les Etats membres de la nouvelle organisation.

§ 1. *Les garanties spéciales*

La garantie générale prévue par le Pacte de la Société des Nations, comme nous l'indiquerons plus tard, n'est pas de nature à assurer la sécurité pour les frontières occidentales de la France

et de la Belgique. Elle ne l'est pas parce que, étant donné le caractère même de la Société et la procédure qu'elle doit suivre, lors d'une menace ou du danger d'une agression, contre tel ou tel de ses membres, l'aide qui peut être fournie à la victime, risque d'arriver trop tard, en sorte qu'une attaque brusque de la part de l'Allemagne peut exiger de ces deux pays des sacrifices incommensurables. Ainsi, un renforcement des garanties générales s'impose comme indispensable, d'autant plus que l'Allemagne, bien qu'entrée dans une voie de démocratisation, ne peut changer d'un seul coup sa psychologie d'hier et par conséquent, reste encore « jusqu'à l'achèvement de sa transformation politique et philosophique une menace redoutable pour la civilisation » (1). Sa route d'invasion étant bien la rive gauche du Rhin (2) ce qu'il s'agit de faire, c'est de barrer la route elle-même, c'est-à-dire de prendre la rive gauche du fleuve qui, par sa disposition naturelle d'une part, l'orientation des voies ferrées qui la sillonnent d'autre part, est un « champ de bataille historique où les peuples de la rive droite (toutes les fois qu'ils étaient en même temps maîtres de la rive gauche) ont trouvé des possibilités d'agression » (3). C'est donc l'intérêt de la paix qui conseille de supprimer ce danger constant et le gouvernement français, tenant compte de cet intérêt, a fait, aux alliés et associés de la grande guerre, la proposition suivante : a) la frontière occidentale de l'Allemagne doit être fixée au Rhin; b) les ponts du Rhin doivent être occupés par une force interalliée; c) les mesures ci-dessus ne doivent entraîner au profit d'aucune Puissance, aucune annexion de territoire. Les alliés, ou mieux, l'Angleterre et les Etats-Unis, bien qu'approuvant la justesse de la thèse française, se

(1) Document relatif aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne (10 Janvier 1919 — 7 décembre 1923) Document N° I.

(2) Voir : F. Funck Brentano : *la France sur le Rhin*.

(3) Sécurité : document n° 2.

montrèrent hostiles à la proposition, alléguant diverses raisons (1) en sorte que, après de longues discussions sur ce sujet, la France fut obligée d'accepter d'autres garanties au lieu de la garantie demandée, garantie « physique » qu'elle jugea comme solution unique pour résoudre le problème de la sécurité en Occident.

Les garanties inscrites dans le Traité sont les suivantes : la première, base de tout ce qu'on a fait dans l'ordre de la sécurité européenne, concernant le désarmement de l'Allemagne, ce qui n'est pas fait au profit de la France seule, mais au profit de tous ceux qui ont combattu pour le droit et la paix; la seconde, concernant la rive gauche du Rhin, ce qui est au profit de la sécurité française et belge particulièrement menacées à cause de leur position géographique; la troisième ayant pour but d'assurer l'exécution par l'Allemagne du Traité de paix, concernant l'occupation par les troupes des puissances alliées des territoires allemands situés à l'ouest du Rhin, pendant une période de quinze années. (Art. 428 du traité de Versailles.)

Le statut de la rive gauche du Rhin est déterminé par les articles 42, 43 et 44 du traité. « Il est interdit à l'Allemagne, dit l'article 42, de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'ouest d'une ligne tracée à 50 kms à l'est de ce fleuve. » Sont également interdits, dit l'article 43, dans la zone définie à l'article 42, « l'entretien ou le rassemblement des forces armées soit à titre permanent, soit, à titre temporaire aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toute facilité matérielle de mobilisation. » Et, au cas, où l'Allemagne contreviendrait, de quelque manière que ce soit, aux dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent traité et comme cherchant

(1) Sécurité : document n° 16.

à troubler la paix du monde. (Article 44 du traité.) Ces dispositions ont pour but d'empêcher les attaques brusques que l'Allemagne, un jour, pourrait entreprendre contre la France et d'être en quelque sorte le signal d'alarme pour les Nations démocratiques, que le danger d'une nouvelle agression contre l'ordre international se prépare.

Evidemment, ni le désarmement de l'Allemagne, ni la démilitarisation de la rive gauche du Rhin, ne sont une garantie suffisante pour que la France et la Belgique soient sûres que la sécurité de leurs territoires est pleinement assurée. Le désarmement, puisqu'on n'est jamais certain qu'il est complètement accompli, car il est impossible de contrôler une nation de 60 millions d'autant plus, quand il s'agit du désarmement terrestre et d'une nation qui, hier encore, était animée de l'esprit d'impérialisme, et au lendemain de la guerre du désir de revanche. La démilitarisation de la zone rhénane ne satisfait pas non plus, car, un espace de 50 kms, n'empêche point une armée bien organisée de faire sentir à l'Etat attaqué, dès le premier jour d'hostilités, les effets désastreux d'une guerre d'agression. La valeur de cette mesure réside plutôt dans le fait que la violation de la zone fait jouer le *casus foederis*, en cas d'un traité d'assistance qu'un des pays voisins pourrait conclure avec d'autres Puissances, en vue d'être assisté, le jour où une violation éventuelle se produirait sur ce point. Mais la zone, quoique démilitarisée, n'est pas une garantie pour que le sol français ne puisse être envahi, comme en 1914, bien que la victoire pourrait être gagnée à la fin. Le maréchal Foch a bien souligné l'insuffisance de cette garantie en disant : « si nous ne tenons pas le Rhin d'une façon permanente il n'y a pas de neutralité, de désarmement, de clauses écrites d'une nature quelconque qui puissent empêcher l'Allemagne de se saisir du Rhin et d'en déboucher avec avantage. Il n'y a pas de secours suffisant, arrivant à temps d'Angleterre ou d'Amérique, pour éviter un désastre dans les plaines du Nord, pour éviter à la France une

défaite complète, ou l'obligation pour y soustraire ses armées, de les replier sans retard derrière la Somme ou la Seine ou la Loire, en vue d'y attendre le secours de ses alliés » (1).

L'Angleterre et les Etats-Unis ont bien compris la nécessité de donner à la France la garantie complémentaire, garantie plus réelle que celle résultant du Traité de Paix, d'autant plus, que ce n'est pas seulement la sécurité de celle-ci qui se trouve particulièrement menacée, mais aussi la sécurité de l'Angleterre même et d'autres Puissances européennes, dont le sort dépend de celui de la France. Ainsi, par le memorandum du Président Wilson, adressé le 6 mai 1919 à M. Clemenceau, président du Conseil français, cette garantie était offerte. Le Président des Etats-Unis s'exprimait dans les termes suivants : « Comme ces conditions (articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles) peuvent ne pas fournir, au début, à votre pays une sécurité et une protection suffisantes, je m'engage à soumettre au Sénat pour avis et approbation, un traité avec la France, en vertu duquel les Etats-Unis d'Amérique seront tenus de venir immédiatement au secours de la France au cas où une tentative d'agression serait faite contre elle par l'Allemagne » (2). Dans des termes identiques, s'exprimait aussi M. Lloyd George au nom de la Grande-Bretagne.

A la suite de ces déclarations, le 28 juin 1919, furent signés deux traités d'assistance militaire, l'un entre la France et la Grande-Bretagne, l'autre entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. Tous les deux doivent être considérés comme le complément au traité de Versailles, car c'est sous cette condition seulement que la France a consenti de renoncer aux garanties réelles qu'elle demandait constamment, comme unique moyen pour protéger ses fron-

(1) Sécurité : Document N° 5.

(2) Sécurité document N° 11.

tières occidentales. Ses garanties réelles, comme nous l'avons déjà indiqué, consistaient en ce que la frontière soit fixée sur le Rhin.

Les deux traités sont conçus en des termes identiques, sauf le préambule, et n'ont pas le caractère des traités d'alliance générale, car le *casus foederis* est strictement limité au cas où les stipulations du traité de paix concernant la rive gauche du Rhin seraient violées.

Tandis que le préambule du traité entre la France et la Grande-Bretagne constate : « qu'il y a danger que les stipulations concernant la rive gauche du Rhin et contenues dans le traité de paix signé à Versailles... n'assurent pas immédiatement à la République française une sécurité et une protection appropriées », le préambule du traité avec les Etats-Unis considère que la violation par l'Allemagne des stipulations concernant la rive gauche du Rhin, constituerait « un acte hostile contre toutes les puissances » signataires du traité de Versailles, un acte « calculé pour troubler la paix du monde » et c'est par le désir de maintenir cette paix que les Etats-Unis sont disposés de conclure le traité d'assistance militaire avec la France, car, ce n'est pas seulement la sécurité de celle-ci que le traité se propose de garantir, mais aussi la sécurité même des Etats-Unis.

Si on fait une comparaison entre les préambules de ces deux traités on constate que pour les Etats-Unis, le maintien de la sécurité française est la condition indispensable pour le maintien de la paix du monde, et par conséquent, c'est l'intérêt général qui commande que l'inviolabilité des frontières de ce pays soit assurée. Le problème se trouve donc basé sur le principe de la solidarité internationale. Par contre, pour la Grande-Bretagne, le problème n'a pas, semble-t-il, une portée générale, car c'est pour assurer seulement la sécurité de la France que cette puissance anglo-saxonne consent à garantir les frontières occidentales, laissant ainsi croire que la violation de ses frontières n'affecte que la France elle-même. On ne

voit pas ici l'idée de la solidarité et de la communauté des intérêts, si bien marquée dans le préambule du traité avec les Etats-Unis. Cette remarque bien que théorique dans le cas concret, n'est pas moins significative, car elle donne à réfléchir sur l'esprit dans lequel on entend poursuivre la nouvelle politique préconisée par les traités de paix et le Pacte de la Société des Nations en particulier.

Dans le cas, dit l'article premier du Traité, où les dispositions des articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles, concernant la rive gauche du Rhin « n'assureraient pas immédiatement à la France, la sécurité et la protection appropriée », la Grande-Bretagne et les Etats-Unis consentent « à venir immédiatement à son aide dans le cas de tout acte non provoqué d'agression dirigé contre elle par l'Allemagne ». Deux conditions sont donc indispensables pour que le *casus foederis* puisse être invoqué : a) que les garanties prévues par les articles 42, 43 et 44 du traité de Versailles ne soient pas en mesure d'assurer immédiatement à la France la sécurité et la protection appropriées; b) que l'acte d'agression ne soit pas provoqué par celle-ci. Bien que les articles 42, 43 et 44 ne se prêtent à aucune équivoque, l'article premier du traité d'assistance militaire est, au point de vue juridique, tellement imprécis qu'on ne peut pas saisir le sens et la portée exacte de ses stipulations. D'abord, on ne sait pas quel serait le critérium d'après lequel les puissances signataires jugeront que les dispositions du traité de Versailles ne peuvent pas assurer la sécurité de la France, ensuite on ne voit pas qui constaterait qu'un acte non provoqué d'agression dirigé contre les frontières françaises en Occident est de nature à mettre en jeu l'obligation des puissances garantes. Enfin, peut-on savoir et qui le dira que les deux conditions, dans un moment donné, se trouveraient réalisées, pour que la France soit en droit de demander une aide immédiate et surtout, cette aide, de quelle nature serait-elle? car l'expression « de venir immédiatement » n'est nullement claire.

Notons de plus que les frontières de la Belgique restaient hors de la garantie.

Outre l'incertitude qui se dégage de l'article premier du Traité, chacune des puissances garantes a pris soin de conditionner l'entrée en vigueur du Traité par sa ratification de la part de l'autre puissance. L'article 2 du Traité entre la France et la Grande-Bretagne dit que « le présent traité conçu en termes analogues à ceux du traité conclu à la même date et aux mêmes fins entre la République Française et les Etats-Unis d'Amérique, n'entrera en vigueur, qu'au moment où cette dernière sera ratifiée ». La même condition se trouve dans le traité conclu avec les Etats-Unis. Par conséquent, le sort de l'un dépend du sort de l'autre bien que la nature des obligations contractées et la logique même des choses n'implique pas une précaution pareille.

Quoi qu'il en soit, les deux traités d'assistance militaire, tels qu'ils ont été conclus avaient pour but de suppléer aux garanties existantes pour la sécurité de la France, et celle-ci, faute de mieux, les accepta, en espérant que sa sécurité s'en trouverait un peu plus protégée, au moins jusqu'au jour où la Société des Nations serait dans la possibilité d'assurer à tous ses membres une protection suffisante pour leurs frontières respectives. D'ailleurs, les traités eux-mêmes étaient conclus sous les auspices de la Société des Nations et de la décision du Conseil, sur la demande d'une des Parties dépendait leur durée.

§ 2. *La garantie générale résultant du Pacte de la Société des Nations*

Le traité de Versailles, dans sa première partie, a jeté la base d'une nouvelle organisation internationale, nommée la Société des Nations.

La Société des Nations, expression d'une ère nouvelle dans la vie

internationale des peuples, se propose de « développer la coopération entre les Nations » et de leur « garantir la paix et la sûreté ». Plus d'alliances particulières pratiquées avant la guerre, plus de force matérielle comme la solution régulière des conflits internationaux, mais l'engagement mutuel de tous les membres de la Société, de garantir les uns aux autres l'inviolabilité de leurs droits fondamentaux, droit à l'existence et à la liberté. Pour atteindre ce but, les Etats signataires considèrent qu'il importe :

« D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre, d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur.

« D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements.

« De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés. » Ce sont donc les grands principes du droit international public qui, jusqu'alors, se trouvaient en théorie, mais qui serviront désormais, comme base de toutes relations entre les Nations et à l'aide desquels, la nouvelle institution compte rendre possible la réalisation de la paix mondiale, rêve sublime de l'idéalisme humain et le but suprême de tous les efforts faits par l'humanité depuis sa naissance.

La nouvelle institution n'est pas un super-Etat, car elle ne possède pas les qualités indispensables à un Etat, sujet de droit international public. Elle n'est non plus ni une confédération d'Etats, car sa nature diffère de beaucoup de celle-ci : « des personnes juridiques autres que les Etats peuvent en être également membres » (1), ce n'est même pas une alliance entre des Etats, car son esprit et

(1) Karl Strupp : *Éléments du droit international public universel européen et américain* p. 290.

ses tendances sont presque diamétralement opposés à l'esprit et aux tendances de celle-ci. C'est donc une institution *sui generis* qui « ressemble plutôt à une association, à un syndicat d'Etats, à une coopération d'Etats » (1), et dont le caractère est essentiellement politique bien que son côté juridique se manifeste dans certains de ses organes. Comme telle, elle est en quelque sorte posée à côté des Etats qui en font partie, sans aucune prétention de limiter, en quoi que ce soit, leur souveraineté particulière (2). Or, association d'Etats, association à tendances universelles, elle est appelée, chaque fois qu'un différend entre tel ou tel Etat survient ou qu'une violation de droit ou qu'une attaque quelconque se produit contre n'importe lequel de ses membres, voire même contre ceux qui ne le sont pas, d'employer tous les moyens qui sont à sa disposition, pour éviter la guerre et au cas où tous ces moyens resteraient inefficaces, d'appeler les autres membres de l'association à user de leurs forces respectives contre l'agresseur désigné.

Un des principes proclamés par le Pacte de la Société des Nations, qui contient la formule de la sécurité dans le nouveau système de l'organisation internationale, est le principe de *la liberté de l'Etat*. Les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. Les Etats qui en sont l'émanation logique ont le droit, à leur tour, à l'existence comme tels et la communauté internationale a le devoir de respecter et de maintenir cette liberté et cette existence. Voilà le principe de sécurité dans le droit international nouveau, clairement mentionné dans l'article 10 du Pacte qui dit : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou

(1) Larnaude : *La Société des Nations*.

(2) V. Weiss : Préface O. Hoejer : *Le Pacte de la Société des Nations*. Oppenheim (L.) : *le caractère essentiel de la S. D. N.* — Fauchille op. cit. T.I.P.I. § 159.

de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. » C'est donc une obligation juridique pour les Membres de la Société de respecter (obligation négative) et de maintenir (obligation positive) l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chacun d'entre eux. Or, la garantie de l'intégrité territoriale des Etats membres, est la base du nouveau système d'organisation internationale, comme l'inviolabilité des personnes et des biens est la base de l'organisation interne. Cette garantie est réciproque et doit être fournie, le cas échéant, indépendamment de l'action des autres membres de la Société des Nations (1). Ainsi, en cas d'agression ou même d'une simple menace, ou d'un danger quelconque d'agression, l'Etat attaqué ou menacé, en vertu de cet article, a le droit de demander aux autres membres de la Société le concours nécessaire pour écarter le danger qui a déjà compromis ou qui menace de compromettre, soit son intégrité territoriale, soit son indépendance politique. Le Conseil, organe exécutif de la Société, avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Pour bien comprendre la portée exacte de l'article 10, et pour bien préciser la valeur réelle des garanties qui en résultent pour les Etats Membres de la Société, il convient de le juger non seulement d'après ses propres termes, mais encore d'après l'ensemble du cadre dans lequel il se trouve placé.

Au point de vue juridique, d'après le texte de l'article lui-même, on peut dire qu'il est conçu dans des termes assez larges et vagues en sorte qu'il prête à des interprétations différentes. Bien que son but principal soit de décourager l'agression et de condamner l'agresseur qui, aux yeux du monde civilisé, n'est qu'un criminel contre l'ordre et la paix générale, on ne sait pas quel est le critérium exact, d'après lequel, le jour où une violation des frontières d'un Etat membre, se produirait, on sera en mesure de déterminer l'agresseur,

(1) V. Strupp, *op. cit.* p. 305.

contre qui les dispositions de l'article 10 doivent jouer, car la désignation de l'agresseur est une condition indispensable pour mettre en exécution les obligations qui découlent dudit article pour tous les membres de la Société.

Pour se rendre bien compte qui, d'après le Pacte, peut être considéré comme agresseur, il faut se reporter aux articles relatifs à la solution pacifique des différends internationaux. Dans le Pacte, ce sont les articles 12, 13 et 15.

D'après l'article 12, les membres de la Société s'engagent, sans réserve, à soumettre, « soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil » tous les différends qui peuvent surgir entre eux et qui sont de nature à entraîner une rupture dans leurs relations internationales. Par conséquent, en cas de différend entre deux ou plusieurs Etats membres, l'une de ces deux procédures est obligatoire. Ils ne peuvent pas les refuser toutes les deux, mais, ce qu'ils sont libres de faire, c'est de choisir l'une ou l'autre, c'est-à-dire, de porter leur différend soit devant l'arbitre, soit devant le Conseil; l'obligation est donc alternative. Pour la première des procédures, le consentement des parties est nécessaire, pour la seconde, la citation unilatérale est suffisante. En sorte que, aucun des différends internationaux susceptibles d'entraîner une rupture, ne peut être soustrait à un examen approfondi de la part des organes appelés à se prononcer sur les prétentions opposées.

Après avoir soumis leur différend, les parties en litige, quelle que soit la décision rendue par l'arbitre ou le Conseil, s'engagent à ne pas recourir à la guerre, « avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres, ou le rapport du Conseil ». Il y a ici une sorte de moratoire de guerre, que les parties sont tenues de respecter, même en cas où aucune décision n'est intervenue. L'Etat qui procéderait à la guerre avant l'expiration du moratoire, supposons même que le différend soit résolu à son profit, serait considéré comme ayant provoqué une guerre illégale, ce qui, d'après

le Pacte, n'est qu'une guerre d'agression. Alors, voilà un criterium sûr et bien net d'après lequel le Conseil de la Société, peut facilement désigner l'agresseur, et en conséquence appeler les autres membres à remplir les obligations contenues dans l'article 10 du pacte.

Mais, si dans ce cas la désignation de l'agresseur est une chose simple et facile, il n'en est pas toujours ainsi. La procédure pour la solution pacifique des différends entre les membres de la Société, telle qu'elle est prévue par le Pacte, n'est pas sans laisser à désirer. Bien que, d'après l'article 12, les parties en litige s'engagent à soumettre leur différend soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil, ni l'un ni l'autre mode de solution n'est organisé de manière à résoudre le différend d'une façon définitive. L'arbitrage, à qui doivent être soumis les différends d'ordre juridique, n'est pas obligatoire, le Conseil qui doit connaître les différends d'ordre politique n'est pas en mesure de les résoudre toujours.

En lisant l'article 12 du Pacte, on s'attend à y trouver une distinction soigneuse entre les conflits d'ordre juridique et ceux d'ordre politique. On s'y attend d'autant plus, que l'expression arbitrage employée aux articles 12, 13 et 15 du Pacte ne peut être interprétée que « comme signifiant règlement judiciaire international » (1). C'est d'ailleurs logique car, si les Etats s'engagent à porter leurs différends en vue d'une solution aux organes compétents, il faut qu'ils s'engagent aussi à porter certains d'eux devant l'arbitre et certains autres devant le Conseil, d'après leur nature. Mais, il n'en est rien. Au dire de l'article 13 du Pacte les membres de la Société conviennent de soumettre à l'arbitrage ceux des différends qui sont « à leur avis » susceptibles d'une solution arbitrale. Et ce sont généralement, dit l'article, « les différends relatifs à l'interprétation d'un Traité, à tous points de droit international, à la

(1) Lapradelle : *Rapport présenté de la part du Comité Consultatif de Juristes de la Haye au Conseil de la Société des Nations.*

réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture ». Les rédacteurs des projets de Cour permanente de Justice Internationale ont vu dans cette énumération la possibilité de rendre l'arbitrage obligatoire, au moins pour les cas énumérés, car il est dans la logique des choses et même dans l'esprit du Pacte, que les différends d'ordre juridique doivent être soumis obligatoirement à l'arbitrage qui est une institution juridique et non politique. Mais le Conseil de la Société, en exécution de l'article 14 du Pacte, refusa d'accepter une interprétation pareille. Le désir que la souveraineté des Etats ne soit pas atteinte en était la cause essentielle. Ainsi l'arbitrage dans le Pacte est facultatif, volontaire, ou si on veut, nul, d'où cette possibilité étrange que le Conseil, organe politique, pourrait être saisi d'un différend d'ordre juridique et inversement, le Tribunal d'arbitrage, d'un différend purement politique si cela paraît aux Etats en conflit, plus avantageux que d'aller devant le Conseil.

En revanche de cette faculté pour la procédure arbitrale, la procédure devant le Conseil est obligatoire. « S'il s'élève entre les membres de la Société, dit l'article 15 du Pacte, un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil ». C'est donc au Conseil que les membres s'engagent à porter un différend surgi entre eux, soit-il de nature politique ou juridique. Aucun accord sur ce point n'est nécessaire. Par la voie de citation unilatérale, une des parties en conflit peut saisir le Conseil du différend. Elle n'a qu'à aviser d'un tel différend le Secrétaire général de la Société, pour qu'il prenne toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet. Ainsi, le Conseil, qui est immédiatement convoqué si le différend est grave, se transforme en un organe d'enquête, de médiation, de

conciliation et comme tel cherche, par tous les moyens possibles, à arriver à une solution amiable du différend.

La procédure pacifique devant le Conseil de la Société des Nations ouvre des possibilités : a) le Conseil a réussi à régler le différend; b) le Conseil n'a pas réussi à le régler. Dans le premier cas il publie « dans la mesure qu'il juge utile » un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement, par quoi l'affaire se trouve définitivement réglée. Dans le second cas, « le Conseil rédige et publie un rapport voté soit à l'unanimité soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées en l'espèce. » Ici la stipulation de l'article 5 du Pacte, d'après laquelle, sauf disposition absolument contraire du Pacte ou du Traité de Paix, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion, joue son rôle fâcheux. Si le rapport du Conseil, dit l'article 15, alinéa 6 du Pacte, « est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. » Si, au contraire, dit l'article 15, alinéa 7 du Pacte, « le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toutes Parties au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » Or, dans le premier cas (article 15, alinéa 6 du Pacte) la Partie qui, ne se conformant pas aux conclusions du rapport, recourt à la guerre, pour réaliser ses prétentions rejetées serait *ipso facto* considérée comme ayant commis « un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société » (article 16 du Pacte). Elle serait donc désignée agresseur, même après avoir observé le délai de trois mois prévu par l'article 12 et

l'autre Partie, victime de cette agression, aurait le droit de demander au Conseil de la Société, l'application de l'article 10 du Pacte. Dans l'autre cas où le Conseil n'a pu réussir à faire accepter son rapport à l'unanimité (article 15, alinéa 7) les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme il leur semble bon : la guerre est permise, autorisée, légale. C'est donc une très grave lacune qui risque de compromettre le système tout entier de solution pacifique des différends internationaux prévus par le Pacte, car, il ne faut pas oublier que l'arbitrage étant facultatif, c'est au Conseil que les membres de la Société s'adresseront de préférence pour régler leurs différends, soient-ils de nature politique ou non. La procédure devant le Conseil est plus avantageuse que celle devant l'arbitre, parce que les décisions du Conseil, pour avoir la force obligatoire, doivent être prises à l'unanimité, tandis que la sentence de l'arbitre ne demande pour être valable qu'une majorité de voix. Ainsi, chaque fois que le différend est porté devant le Conseil il y aurait toujours des possibilités que celui-ci ne parvienne à le résoudre à l'unanimité en laissant aux Parties les mains libres, c'est-à-dire, en les autorisant à agir d'après leur bon plaisir, d'autant plus que les membres du Conseil ne perdent jamais de vue les intérêts politiques particuliers à leurs pays respectifs.

Dans ce cas où la guerre, d'après le Pacte lui-même est évidemment légitime, que devient la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de l'article 10? Pour qu'il soit appliqué il faut désigner l'agresseur, mais y a-t-il un agresseur quand on se trouve en présence d'une guerre légitime? La Partie qui y recourt, après avoir observé le délai prévu par l'article 12 du Pacte, est parfaitement autorisée à la faire, car elle la juge comme nécessaire pour le maintien du droit et de la justice conformément à l'article 15 alinéa 7. Or, elle ne peut pas être réputée agresseur d'après la lettre du Pacte. Et pourtant, le droit peut être du côté de l'Etat attaqué. La Société des Nations, tolérera-t-elle alors une guerre où

une des parties en cause souffre parce que le Conseil n'était pas unanime? C'est très difficile à admettre. Elle a le droit d'agir conformément à l'article 11 du Pacte qui déclare, d'une manière catégorique, que toute guerre ou menace de guerre qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société intéresse la Société tout entière, et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. De plus, en cas où un Etat recourt à la guerre, qui ne peut avoir une autre qualification que celle d'être une guerre d'invasion, le Conseil, en vertu de l'article 10 du Pacte, peut le désigner comme agresseur, car ce qu'interdit ledit article, c'est précisément la *conquête* d'une partie d'un territoire des membres de la Société par un Etat quelconque (1). C'est absolument exact. Une guerre de conquête ne peut être qualifiée autrement que comme une guerre d'agression. Le Pacte, lui-même, l'interdit, sinon par sa lettre, du moins par son esprit. Mais ici, on entre dans un domaine bien incertain. De graves difficultés surgissent sur le point de savoir ce qu'est une guerre de conquête. De nos jours, il est aussi difficile de dire pour un Etat qu'il commence une guerre de conquête que de le qualifier agresseur, car l'esprit de conquête d'un Etat ne peut être déterminé exclusivement d'après les faits matériels. Les préparations militaires, navales ou autres, faites par un Etat, ne peuvent servir comme un critérium infaillible pour juger ses intentions et pour les qualifier mauvaises. La conquête c'est une notion qui entre plutôt dans la sphère psychologique et comme telle très difficile à être constatée, plus difficile encore à être prouvée. Vouloir déterminer l'agression par la conquête, c'est presque la même chose que de vouloir déterminer la conquête par l'agression. Surtout aujourd'hui où chaque Etat s'efforce de baser ses prétentions sur le droit et la justice,

(1) Voir H. Lalouel : *les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte*. R.G.D.I.P. T. IV 1922.

même au cas où ses prétentions n'ont rien à voir ni avec le droit ni avec la justice. C'est pourquoi nous pensons que la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique risque de ne pas jouer en cas de guerre autorisée, par l'article 15, alinéa 7 du Pacte, car faute d'un critérium sûr pour déterminer l'agresseur, le Conseil est nécessairement amené à s'abstenir à aviser aux moyens en vue d'assurer l'exécution de l'obligation résultant de l'article 10 du Pacte. Ce qu'il peut faire dans une telle situation, c'est d'agir en qualité d'organe de conciliation auprès des Etats en conflit, de leur rappeler les raisons de sagesse s'ils sont forts, de leur opposer son autorité politique s'ils sont faibles, de faire tout ce que l'article 11 du Pacte l'autorise à faire pour sauvegarder efficacement la paix du monde, mais toujours d'être extrêmement prudent s'il veut faire jouer l'obligation de l'article 10, surtout s'il s'agit d'un Etat qui n'est pas un agresseur notoire et si la guerre qui éclate n'est pas une guerre d'invasion évidente, car, d'après la lettre du Pacte, en cas de l'article 15, alinéa 7, cette obligation est mise en question.

Dans cet ordre d'idées il faut remarquer que la garantie de l'article 10 joue non seulement en cas d'agression, mais encore en cas « de menace ou de danger d'agression ». Il ne suffit point que la Société recoure à l'aide après avoir attendu que la violation des frontières se produise. Il importe que cette violation soit empêchée pour que le sol de l'Etat attaqué ne soit pas dévasté. Le problème de la sécurité pour un pays ne consiste pas seulement à ce qu'il soit, après une invasion, réintégré dans ses frontières antérieures, mais encore à ce que son sol soit protégé contre les ravages et les pillages. Mais ici aussi on se heurte à des difficultés innombrables, car, pour que le Conseil puisse prendre les mesures nécessaires pour empêcher cette menace, il faut lui fournir des preuves. Les difficultés s'accroissent par ce fait encore, que la Société des Nations est une institution fondée sur le principe de la souveraineté

des Etats qui en font partie, en sorte que, le Conseil n'a pas les moyens de s'assurer qu'il y a une menace sérieuse d'agression.

La garantie de sécurité dans le cadre de la Société des Nations est affaiblie encore par ce fait que, d'après le Pacte, il y a des cas où le Conseil n'est pas autorisé à examiner le différend soulevé. Ce sont les cas visés par l'article 15, alinéa 8 : « si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». Par cette disposition sont principalement visés les différends qui peuvent être soulevés soit par l'immigration, soit par l'application des tarifs douaniers, soit enfin par la doctrine de Monroe. Ainsi, les plus graves conflits qui peuvent surgir entre les Nations sont restés en dehors de toute réglementation de la part des organes de la Société.

L'une des Parties, par voie unilatérale, peut opposer sa compétence exclusive du différend et le Conseil n'a qu'à constater le bien-fondé de la réclamation. Or, la guerre, comme solution suprême, paraît très probable. Il est vrai que dans ce cas, par une interprétation trop large de l'article 11 du Pacte, le Conseil a le droit de reprendre la question si le différend s'aggrave de telle sorte que la menace de guerre devienne sérieuse. Mais, au point de vue juridique, une telle interprétation paraît inadmissible, car la constatation que le différend entre dans la catégorie de ceux que le droit international laisse à la compétence exclusive de l'une des Parties, a force de chose jugée et comme tel, ne peut pas être l'objet d'un nouvel examen. D'ailleurs, dans la pratique, une intervention du Conseil, conformément à l'article 11, ne pourrait avoir aucun effet si ce n'est celui d'aggraver la question davantage. Il est donc extrêmement regrettable de voir une telle disposition dans le cadre d'un Pacte, qui se propose de développer la coopération entre les Nations et de leur garantir la paix et la sûreté, surtout dans le temps actuel

où l'interdépendance économique entre les peuples appartenant à tous les continents, s'accuse davantage et où les guerres, les plus redoutables, ont précisément pour cause principale les questions économiques qui se posent entre telles ou telles Nations concurrentes. Si les rédacteurs du Pacte ont voulu, à tout prix, soustraire ces différends à un examen international, il a fallu, au moins, expressément conférer à un Tribunal international, le pouvoir de se prononcer sur le point de savoir si le différend en question entre ou non dans la catégorie de ceux déclarés intangibles pour les tiers. D'autant plus que, lors du litige tunisien, la Cour permanente de Justice Internationale, qui en a été saisie, a déclaré que : « la question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un Etat, est une question essentiellement relative; elle dépend du développement des rapports internationaux » (1). Or, à plus forte raison, c'est un Tribunal qui devra déclarer, dans chaque cas concret, si le différend soulevé rentre ou non, d'après le droit international qui est en vigueur, dans la compétence exclusive de l'une des Parties. D'ailleurs, il semble qu'il n'est pas téméraire de soutenir, qu'une question, dès qu'elle touche aux intérêts d'un Etat tiers, sorte de la sphère interne et revête une portée internationale (2). C'est au droit international de faire pénétrer cette idée, en s'efforçant d'élargir son domaine d'application pratique. Autrement, le problème de paix mondiale ne pourra être résolu aussi longtemps que des dispositions semblables à celles de l'article 15, alinéa 8 trouveront leur place dans les conventions internationales, destinées à garantir la paix et la sûreté aux Nations.

D'après tout ce qui précède, il est incontestable que l'efficacité des garanties, résultant de l'article 10 du Pacte, se trouve sérieuse-

(1) Publications série B N° p. 24.

(2) Voir : Hans Wehberg : *Quelques remarques sur le Protocole de Genève dans la Revue de droit international et de légis. comparée T.V. 1924* — Aussi : Raf. Erich : *Le Protocole de Genève, même Revue T.V. 1924.*

ment affaiblie. Et pourtant, ce n'est pas tout. Supposons même que le Pacte interdise toutes les guerres, sans distinction, supposons de plus, que la désignation de l'agresseur devient possible, non seulement en cas d'agression, mais aussi en cas de menaces ou de danger d'agression, la valeur réelle de garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique n'entrerait pas moins en question. Vu l'organisation de la Société des Nations dans son ensemble, on se demande toutefois, quels sont les moyens mis à la disposition du Conseil qu'il puisse aviser comme les plus propres pour assurer l'intégrité territoriale et l'indépendance politique aux Etats menacés, et qui les mettrait en action, le cas échéant, et surtout, ce qui est le plus important, quel est le pouvoir qu'a le Conseil vis-à-vis des Etats appelés à venir en aide aux membres attaqués. Toutes ces questions, dès qu'on entre dans le domaine de l'application pratique du principe de garantie, cherchent à être expliquées.

Avec la question concernant les moyens coercitifs, nécessaires pour le maintien de l'ordre international, on touche à la question des sanctions. Constatons d'abord que c'est la conception anglosaxonne qui a prévalu sur ce point au moment de l'élaboration du Pacte. La Société des Nations elle-même ne dispose d'aucune sorte de contrainte effective. Il est vrai que le Pacte prévoit deux sortes de sanctions : économiques (dans le sens le plus large du mot) et militaires, mais il n'en est pas moins vrai que la mise à exécution de moyens ainsi prévus reste complètement à la disposition des Etats appelés à venir en aide aux membres attaqués. Et cela sous la condition que l'Etat, contre qui les sanctions doivent jouer, a recouru à la force « contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15 » du Pacte qui, à leur tour, laissent toutes les possibilités de guerre. S'il s'agit d'employer la force militaire, au dire de l'article 16, « le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux

forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ». C'est donc une *recommandation*. Les Etats pour ne pas abdiquer une part quelconque de leur souveraineté, n'ont pas voulu laisser au Conseil un pouvoir plus étendu en cette matière. Ainsi, si l'un des membres se refuse à donner une certaine quantité d'effectifs militaires recommandés par le Conseil, celui-ci n'a aucun pouvoir pour le contraindre. L'obligation de l'article 16 se ramène ainsi à une obligation d'ordre moral : c'est à la bonne volonté des Etats qu'on s'adresse. Là est donc l'impuissance de la Société des Nations et son incapacité d'agir. Là réside la crise de son autorité, malgré que l'opinion publique, européenne et extra-européenne, approuve ses bonnes intentions et ses buts. Or, que devient encore la question de la sécurité envisagée sous cet angle et quelle est la portée réelle des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte?

La réponse à cette question nous a été donnée par la résolution interprétative de l'article 10 votée à la suite de la proposition canadienne, tendant à faire certains amendements audit article, par la quatrième Assemblée de la Société des Nations, en 1923 :

« L'Assemblée désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada (1), adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures

(1) Les objections du Canada soulevées contre l'article 10 du Pacte, lors de la première Assemblée de la Société des Nations, visaient principalement la portée des dispositions qu'il contient, car d'après la lettre de l'article, on ne voit pas quelle est l'étendue de l'obligation à venir en aide, c'est à dire, vise-t-elle les Etats Membres qui n'appartiennent pas à la même région que l'Etat attaqué, et surtout, quelle est l'étendue du pouvoir qu'a le Conseil vis à vis des autres Membres, lors d'une violation des dispositions dudit article. Voir : *La proposition canadienne faite à la première Assemblée de la S. D. N.*, Journal Officiel de l'Assemblée.

militaires, comme suite à une agression, un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« Il appartient au pouvoir constitutionnel de chaque membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, dans quelle mesure ledit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

« Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil, sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leur engagement. »

Après une telle interprétation, un Etat exposé aux dangers constants d'être attaqué, se contenterait-il d'une garantie dont l'efficacité est conditionnée par deux sortes de décisions : d'abord par celle du Conseil qui doit constater à l'unanimité qu'une intervention militaire est nécessaire et sous la condition qu'il le constate de recommander aux Etats membres de venir avec leurs forces militaires en aide à l'Etat membre attaqué; ensuite, par celle de l'Etat membre appelé, qui doit à son tour décider s'il y a des raisons suffisantes de recourir à une guerre déjà commencée ou sur le point de l'être, et s'il y en a, dans quelle mesure il doit y participer. Ainsi, d'après cette interprétation évidemment trop large, la garantie contenue dans l'article 10 du Pacte devient encore plus faible qu'elle ne l'était d'après la lettre de l'article lui-même. Cette faiblesse apparaît surtout quand on songe que les guerres modernes se font par des attaques brusques, ce qui nécessite un secours immédiat, tandis que le Conseil, dans un cas pareil, ne peut fournir que des recommandations.

Or, une impression se dégage, la sécurité dans le cadre de la Société des Nations est une sécurité précaire. D'abord par ce fait que la guerre reste permise. C'est la plus grande faiblesse du Pacte

qui, à elle seule, constitue une entrave redoutable à l'action de la Société. Une organisation créée pour garantir la paix et la sûreté aux Nations n'est pas logique avec elle-même si elle ne condamne expressément tout ce qui est de nature à compromettre cette paix et cette sûreté. De plus, cette inconséquence en a engendré une autre, à savoir, qu'un différend quelconque entre les Etats membres peut ne pas obtenir une solution. L'arbitrage étant facultatif, les décisions du Conseil n'étant valables que sous la condition d'être adoptées à l'unanimité, la guerre comme solution unique qui reste aux Parties en conflit se trouve particulièrement favorisée. Ensuite, l'inefficacité du système des sanctions prévues par le Pacte, et surtout la pleine liberté pour les Etats d'apprécier l'étendue de l'obligation de l'article 16 du Pacte, voir de passer outre à toutes recommandations du Conseil, si celui-ci en demande l'application, encourage les Etats perturbateurs à poursuivre une politique incompatible avec les buts de la Société. Ainsi, la garantie prévue par le Pacte que les Etats de bonne foi escomptent voir s'effectuer au cas où un danger pour leur sécurité se présenterait « risquent de cacher les périls qui menacent la sécurité, et d'aggraver les dangers qu'elle prétend prévenir. (1) » Une garantie générale dans le cadre d'une Société qui n'est pas universelle et qui, par son organisation même laisse la porte grande ouverte à toutes les possibilités ne peut évidemment avoir qu'une valeur théorique. Elle est réduite à un principe idéalement beau en lui-même, car il annonce une ère de liberté pour les Nations, comme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen l'a annoncée pour l'individu, mais elle n'en est pas moins restée un principe. N'étant suivie d'aucun moyen propre à lui assurer l'application pratique la garantie générale est bien condamnée à rester lettre morte comme la liberté de l'homme

(1) Ch. Dupuis : *réponse au questionnaire adressé à MM. les Membres et associés de l'Institut de droit international au sujet du Pacte de la S.D.N.*

proclamée par la Révolution française serait devenue illusoire s'il n'y avait eu une série de lois pour lui donner suite. Le droit international public n'a jamais manqué de principes, mais ce qui est son point faible c'est de ne pouvoir leur procurer le respect nécessaire par les Etats appelés à les appliquer. Ainsi, nous arrivons à cette conclusion que la garantie générale telle qu'elle est prévue dans l'article 10 du Pacte et dans le cadre de la Société des Nations actuelle, n'est pas en mesure d'assurer aux Etats membres de la Société une sécurité suffisante pour que ceux-ci puissent être sûrs que l'intégrité de leurs territoires respectifs et leurs indépendances politiques seraient respectées et maintenues contre toute agression extérieure.

**
*

Des deux sortes de garanties données à la France et à la Belgique, ni celle d'ordre spécial : Traité d'assistance militaire entre la France, l'Angleterre et les Etats-Unis, et la création de la zone démilitarisée, ni celle d'ordre général : l'article 10 du Pacte, n'étaient point efficaces à leur garantir la sécurité, pourtant particulièrement menacée étant donné la position géographique de ces deux pays et les intentions fort douteuses de l'Allemagne à peine sortie du régime impérialiste. La première, parce que, à la suite de la non ratification du Traité par les Etats-Unis, l'Angleterre se délia de toutes obligations vis-à-vis de la France, la deuxième parce que, faible et incertaine, elle n'inspira aucune confiance quant à son efficacité, en sorte que, par l'abrogation de la neutralité belge, la sécurité desdits pays se trouva inférieure à celle d'avant guerre. Les frontières occidentales restèrent sans défense contre une nouvelle invasion allemande. Cependant, le maintien de la paix en Occident, condition principale pour la paix européenne, voire mondiale, demanda des garanties sérieuses et efficaces. Les longues conversations entre les alliés de la grande guerre, s'ouvrirent à ce sujet.

SECTION II

Les Garanties cherchées en dehors du Traité de Versailles

Lors de la première Assemblée de la Société des Nations, on vit clairement que la proposition canadienne concernant la suppression complète de l'article 10 du Pacte, n'avait aucune chance de réussir. Les Etats membres de la Société se montrèrent, dans une grande majorité, hostiles à une telle proposition. Non seulement parce que la nouvelle organisation repose sur cette garantie mutuelle, mais parce que sans elle, elle perdrait sa raison d'être. Mais, si la suppression totale dudit article était rejetée, un renforcement des garanties prévues par le Pacte n'était pas moins urgent.

Deux phases ont marqué les négociations engagées entre les Etats membres de la Société des Nations en vue de rendre plus efficaces les dispositions du Traité de Versailles et du Pacte, concernant la sécurité de tel ou tel pays en particulier et l'organisation de la paix en général : a) la phase des « conversations à deux » ou la phase « anglaise » qui commence avec l'échec du traité d'assistance militaire de 1919 et qui se termine avec l'échec de la Conférence de Cannes, b) la phase « des conversations mondiales » où la question de la sécurité devient une question générale. Cette phase commence avec l'échec de la Conférence de Cannes et se termine avec l'échec du Protocole de Genève.

§ 1. La phase des « conversations à deux »

La phase des « conversations à deux » se caractérise par ce fait que le problème de la sécurité se discutait entre la France et l'An-

gleterre seules, sans aucune participation des autres puissances européennes. Cet isolement avait principalement pour cause le fait que, par suite de la non ratification du Traité d'assistance militaire de la part des Etats-Unis, la sécurité française se trouvait extrêmement menacée. La Grande Bretagne ayant rejeté elle aussi le Traité d'assistance, sentait l'obligation morale de combler la lacune faite au système de garantie prévu par le Traité de Versailles, d'autant plus que sa propre sécurité dépendait de celle de la France. D'autre part, la crise économique aggravée par le chômage, menaçait de prendre une allure particulièrement inquiétante pour le commerce et l'industrie de la Grande Bretagne en sorte que, celle-ci se hâtait de faire appel à la «coopération de la France» en vue de travailler ensemble « à l'œuvre de la reconstruction économique de l'Europe. » (1) Ainsi, la France pour des raisons d'ordre politique, la Grande Bretagne pour celles d'ordre économique, toutes les deux animées par un esprit de solidarité engagèrent des conversations, qui, après un temps relativement court, aboutirent le 4 Janvier 1922 à la Conférence de Cannes. Ici, les deux nations alliées de la grande guerre, «dans un esprit désintéressé» résolurent de tomber d'accord sur les questions vitales qui se posaient pour chacune d'elles. Si le problème de la sécurité demandait une résolution urgente, celui de la reconstruction économique de l'Europe, ne demandait pas moins une coopération immédiate de la part de toutes les nations civilisées. Chaque retard risquerait d'entraîner une «aggravation effroyable de la misère humaine, et dans certaines parties de l'Europe, une menace croissante pour la civilisation elle-même». (2)

La Conférence de Cannes, après neuf jours de travail, aboutit,

(1) V. Aide Mémoire anglais présenté à M. Aristide Briand par Lloyd Georges le 4 Janvier 1922. Livre jaune français concernant les garanties de la sécurité.

(2) Aide mémoire britannique op. cit.

en ce qui concerne la sécurité, à un projet de traité de garantie entre la France et la Grande Bretagne.

D'après ce projet, les Hautes Parties contractantes, considérant que le sol de la France a été deux fois envahi par l'Allemagne de mémoire d'homme vivant, considérant que des garanties de la sécurité de la France contre une future invasion par l'Allemagne sont indispensables à la restauration de la stabilité en Europe, à la sécurité de la Grande Bretagne et à la Paix du Monde, considérant enfin que les mesures de sécurité obtenues dans le Traité de Versailles peuvent ne pas pouvoir suffisamment à la défense des intérêts communs essentiels, des Hautes Parties contractantes, ainsi qu'au maintien de la paix en Europe occidentale, ont convenu de conclure un Traité de garantie destiné à assurer l'état de choses issu du traité de Versailles afin de contribuer à la stabilité de l'Europe, nécessaire non seulement pour son relèvement politique, mais aussi indispensable pour sa prospérité économique. Pour ces fins, la Grande Bretagne, Dominions exceptés, s'engage à se ranger «immédiatement» aux côtés de la France avec toutes ses forces «militaires, navales et aériennes» dès qu'elle sera victime d'une agression de la part de l'Allemagne pourvu que cette agression soit «directe et non provoquée.» (article 1 du projet). De plus «l'intérêt commun» que les articles 42, 43 et 44 du Traité de Versailles ont pour les Parties contractantes est affirmée de nouveau. En vue d'empêcher tout violation de ces articles, elles s'engagent à se concerter non seulement en cas de menace visant leur violation éventuelle, mais aussi au cas où un doute viendrait à s'élever quant à leur interprétation. (article 2) Même, au cas où des mesures militaires, navales ou aériennes quelconques, incompatibles avec le Traité de Versailles seraient prises par l'Allemagne, les deux puissances contractantes s'engagent à se concerter de nouveau pour procurer le respect nécessaire au maintien du statut créé par le Traité, et pour le défendre, le cas échéant, avec toutes leurs forces morales et matérielles.

Comme on le voit, c'est un traité d'alliance défensive ayant pour but de suppléer aux garanties déjà existantes pour la sécurité des frontières françaises vis à vis de l'Allemagne et comme tel de créer une sorte d'hégémonie pacifique de ces deux pays dans la région d'occident et par là dans l'Europe tout entière. Il est en quelque sorte la prolongation de l'entente de la grande guerre qui, indispensable pour gagner la bataille, ne l'est pas moins pour gagner la paix.

Au point de vue juridique, le projet se prête à des objections presque les mêmes que nous avons adressées au traité d'assistance militaire de 1919. Le *casus foederis*, ici aussi, est limité aux cas spéciaux. C'est seulement la violation des articles 42 et 43 du traité de Versailles qui ferait jouer l'alliance en sorte que, la portée du Traité se trouve strictement limitée à une région déterminée. D'autre part, l'article 1er du projet, était conçu d'une manière extrêmement imprécise. On y voit bien que la Grande Bretagne consent, à se ranger «immédiatement» et avec toutes ses forces militaires, navales et aériennes, aux côtés de la France dans les cas prévus, mais on n'y voit pas, qui dira qu'il y a une agression et surtout quelle serait la capacité des forces militaires que la Grande Bretagne s'engage à fournir le cas échéant, car le projet n'est suivi d'aucun plan militaire. Mais, de telles imprécisions sont inhérentes à tous les traités d'alliance soient-ils offensifs ou défensifs. Ce qui importe c'est la bonne foi avec laquelle les alliés entendent remplir les obligations assumées. Dans la conférence de Cannes, il semble que la bonne foi ne faisait pas défaut.

Si le côté juridique du projet était minime, son côté politique était grand. C'est en vue de travailler pour la paix que les deux grandes nations se sont mises d'accord. Quels que soient les termes du projet, la seule certitude, «qu'aurait l'Allemagne que la France ne sera pas isolée», lors d'une attaque de sa part, suffirait d'elle-même

comme une «meilleure garantie contre une telle éventualité.» (1) Mais bien qu'étant ainsi, le projet a été condamné à mort. Dans les milieux officiels français on n'a pas cru que la sécurité sur les frontières occidentales s'en trouvait améliorée. On a objecté d'abord que son caractère unilatéral, car la garantie n'est pas réciproque, met la France dans une position inférieure vis-à-vis de la Grande Bretagne, pays garant. Puis, que son caractère limité ne suffit point à procurer la tranquillité à la France car, pour qu'elle soit sûre de sa sécurité, il ne s'agit pas de protéger uniquement ses frontières occidentales, mais aussi celles appartenant aux autres pays, amis de la grande guerre. L'alliance à conclure doit avoir pour but de protéger la paix en général et non seulement un point du globe strictement déterminé. Ceci d'autant plus que la France peut être entraînée dans une guerre commencée ailleurs. De plus, faute d'une entente entre les Etats Majors, la garantie donnée se trouve si considérablement affaiblie qu'on a l'impression d'une garantie tout à fait illusoire. Pour toutes ces raisons, le gouvernement français repoussa le projet élaboré à Cannes. Il en proposait un autre, plus complet et d'une portée plus large, mais le gouvernement anglais ne se montra nullement disposé à en discuter les termes. Même, il trouvait que le projet de Cannes l'avait déjà trop engagé sur le continent (2). Ainsi, la France, préférant des garanties plus réelles que celles proposées par la Grande Bretagne, commença par l'occupation de la Ruhr. La Grande Bretagne, à son tour, ne voulant pas rompre avec sa politique traditionnelle de mains libres, commença par s'éloigner de ses anciens alliés. Les négociations s'en trouvèrent rompues (3).

(1) Voir Exposé des vues du gouvernement français sur les relations Franco-Britanniques, le 8 Janvier 1922 — Document page 107.

(2) Sécurité : voir document N° 29.

(3) Voir Henri Jaspard : *Cannes et Locarno*. La revue générale, 15 Janvier 1926.

D'un point de vue général et aujourd'hui mieux qu'avant, on est en mesure de se rendre bien compte de la valeur réelle que présentait le projet de Cannes. L'expérience que les peuples d'Europe ont acquise pendant les années qui ont suivi la guerre, nous montre suffisamment que l'ordre nouveau, gage précieux pour le développement futur de la société internationale, ne peut être maintenu qu'au prix des efforts constants des Nations qui ont combattu pour la grande cause de la paix. Il est vrai que l'idée d'une entente universelle entre tous les peuples civilisés, destinée à garantir la paix à l'humanité tout entière, est scientifiquement exacte, mais dès qu'on se trouve dans la réalité de la vie internationale, à cause des raisons géographiques, historiques, politiques, économiques et beaucoup d'autres, le caractère même d'une telle entente la rend incapable d'aboutir au but proposé. La valeur du projet de Cannes résidait justement dans ce fait qu'à côté de l'organisme à caractère universel qu'est la Société des Nations, il marquait dès lors une tendance vers des groupements régionaux qui, en parfait accord avec l'esprit et la lettre du Pacte, s'adaptent mieux avec l'exigence de la réalité des choses. C'est ce côté du projet que nous tenons particulièrement à souligner, car s'il était réalisé, l'organisation internationale actuelle, dans son ensemble, aurait été peut-être plus ferme qu'elle ne l'est aujourd'hui.

§ 2. - *La phase des « conversations mondiales »*

La deuxième phase est caractérisée par ce fait, que le problème de la sécurité devient mondial. Les alliances particulières, disait-on, quoique d'une valeur incontestable, ne suffisent point pour assurer la sécurité à tous les Etats européens. Il faut revenir aux garanties générales c'est-à-dire au Pacte de la Société des Nations. Un grand courant pour le renforcement de l'article 10 du Pacte s'est produit. Pour aboutir, deux conditions étaient indispensables: a) que

l'article 8 du Pacte, concernant la réduction des armements, soit mis à exécution, b) que les articles 13 et 15 concernant la procédure pacifique pour le règlement des conflits internationaux, soient complétés. Ainsi le problème de la sécurité se trouvait lié avec la question de la réduction des armements et avec celle de l'arbitrage obligatoire. (1)

Deux projets ont été élaborés en vue de compléter les dispositions du pacte : (A) le projet du traité d'assistance mutuelle et (B) le Protocole de Genève.

A. — *Le traité d'assistance mutuelle* :

Le traité d'assistance mutuelle était la conséquence directe de la résolution XIV votée par la Troisième Assemblée de la Société des Nations. Aux termes de cette fameuse résolution, le désarmement doit être général. Mais, étant donné qu'un « grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leurs pays » respectifs, un traité de garantie mutuelle s'impose comme *conditio sine qua non* de toute réduction quelconque. Ce traité de garantie, pourrait être conçu soit comme un traité général, soit comme des accords particuliers, mais en tous cas, la garantie, qui en serait inscrite, doit être « effective, et immédiate. » En conséquence, « un plan pré-établi » concernant les moyens d'assistance doit suivre les accords conclus. Au cas, où l'un des pays signataires d'un tel traité serait attaqué, l'obligation de venir à son aide doit être absolue. Toutefois, elle serait limitée en principe « au pays situé dans la même partie du globe ». Ainsi, la réduction des armements se montre comme tout à fait

(1) Voir Marcel Sibert : *la question de la garantie et de la réduction des armements terrestres*. Pédone 1925.

réalisable, car, elle serait proportionnée à la sécurité que le traité de garantie apporte à chacun des signataires.

En ce qui concerne la question de savoir lequel de ces deux types de traités: général ou individuel, répond le mieux au but à atteindre, deux conceptions se sont opposées; la conception anglaise et la conception française. D'après la première, le traité de garantie doit revêtir la forme d'un traité général, d'après la seconde, les accords individuels sont préférables. Pour la première, ce qui est primordial, c'est que les nations soient désarmées car, c'est l'état des armements qui est la condition de la sécurité; pour la seconde, ce qu'il importe d'abord c'est que la sécurité des nations soit garantie, car c'est l'état de la sécurité qui conditionne le désarmement. Par conséquent, pour la première, un traité général de garantie suffit, pour procurer la sécurité nécessaire aux Etats qui acceptent de réduire leurs armements, pour la seconde, les accords individuels sont plus fermes et plus sûrs comme garantie, car, ce qu'on peut escompter d'un traité général, c'est la «victoire finale», tandis que les accords particuliers préservent un Etat de «l'invasion et de ses conséquences». Or, pour atteindre l'universalité des garanties il faut commencer par les accords individuels et ensuite passer à la garantie générale. Ainsi seulement, une réduction des armements peut être sérieuse car proportionnée aux garanties que les traités particuliers donnent à chacun des Etats qui en sont intéressés. Dans le cadre d'un traité général au contraire, on n'est jamais certain quant à l'efficacité de la garantie, de ce que ses signataires se promettent mutuellement. (1). Ces deux conceptions étant nettement opposées, la troisième Assemblée de la Société des Nations se sépara sans qu'un traité de garantie quelconque fut élaboré.

Entre la troisième et la quatrième Assemblée, deux projets de traités de garantie ont été élaborés: l'un par lord Robert Cecil,

(1) Sécurité Document N° II.

l'autre par le Lieutenant Colonel Réquin. Le projet Cecil reposait sur le principe de garantie générale, celui du colonel Réquin, sur le principe de garantie individuelle, combinés toutefois avec une garantie générale. Le premier, étant conçu dans des termes vagues et bien incertains quant aux garanties fournies à l'Etat attaqué, ne constituait pas « au point de vue militaire, naval et aérien », une base solide pour un plan de réduction des armements. Le second, étant une combinaison entre les garanties générales et individuelles, répondait mieux au besoin de la sécurité, ce qui le rendait plus conforme à la résolution XIV votée par la troisième Assemblée de la Société des Nations (1). C'est lui qui a servi de base au projet définitif soumis à la quatrième Assemblée (2).

Deux idées se trouvaient à la base du projet définitif d'assistance mutuelle : a) la guerre d'agression constitue un crime international (article 1) ; b) la garantie de la sécurité est la condition *sine qua non* de tout désarmement quelconque (art. 2). Par la première on a voulu nettement marquer l'esprit qui doit dominer l'application pratique des dispositions du Traité, par la seconde on a voulu clairement démontrer qu'il y a interdépendance entre la garantie et le désarmement (3). Or, le droit à la garantie, en cas d'agression, doit être absolu.

(1) L'article 2 du projet Réquin était conçu de la manière suivante : Afin de permettre aux Hautes parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue par l'article 1 ci-dessus, les autres parties contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords créant des groupements dans un but exclusif de défense mutuelle, et réglant, à l'avance, l'assistance qu'elles se prêteraient mutuellement conformément à l'article 10 du Pacte, dans des éventualités d'agression qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles. »

(2) Sécurité, document N° 13 — 14 — 15 et 16.

(3) Sécurité; documents : Rapport de M. Benes.

L'assistance prévue par l'article 2 du projet (1), appartient aux Etats désignés par le Conseil de la Société des Nations, comme «victimes d'une agression». Le Conseil désigne en même temps la forme d'assistance (2) et les Etats qui y participeront, tenant toujours compte de leur situation géographique. Dans tous ces cas, les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité.

Pour les Etats dont la sécurité est particulièrement menacée le projet admet les accords individuels «complémentaires» à la garantie générale, dans le but «exclusif» d'assurer leur défense mutuelle. Pour que ces accords ne soient pas considérés comme le retour aux alliances d'avant-guerre, le Conseil se réserve le droit d'examiner leur conformité ; « avec les principes du présent traité et du Pacte. »

Après avoir prévu les garanties nécessaires pour la sécurité des Etats signataires, le projet passe à la réduction des armements, son but principal. En vue d'y atteindre, les Parties contractantes s'engagent « à faire connaître au Conseil les réductions ou limitations d'armements qu'elles estiment proportionnées aux sécurités fournies par le Traité général ou par les accords défensifs complémentaires ». Le Conseil établira ensuite, un « plan général » de réduction des armements. Ce plan enfin sera approuvé par les gouvernements à qui appartiennent le dernier mot, mais une fois approuvé, il formera « la base de la réduction » envisagée dans l'article 2.

Ce qu'il y a de choquant dans le projet d'assistance mutuelle, c'est de n'avoir pas inscrit une seule disposition en ce qui concerne

(1) L'article 2 du projet définitif : « les Hautes parties contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du présent traité, à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression, à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements. »

(2) La nature des sanctions est celle de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

la procédure pacifique à suivre par les Etats signataires lors d'un conflit éventuel entre eux. On a bien proclamé la guerre d'agression pour un crime international, on a bien prévu les garanties générales et particulières, mais on n'a rien prévu pour déterminer l'agresseur, étant donné que le fonctionnement des garanties conditionne une telle détermination. Le Conseil est bien chargé de la désigner, mais quel est le critérium qui lui servira de point de départ, d'autant plus qu'il doit être unanime. Si ce sont les données du Pacte nous avons démontré déjà qu'elles sont insuffisantes.

En outre, une vague de protestations s'est élevée contre les accords complémentaires. On y voyait le retour aux alliances d'avant guerre, bien que des précautions aient été prises pour qu'il n'en soit pas ainsi. Mais, l'opposition de certains, étant catégorique, le sort du projet devenait tout à fait incertain. L'Assemblée, se trouvant embarrassée elle aussi, par une résolution votée à l'unanimité, chargea le Conseil de soumettre le projet du traité « à l'examen des gouvernements », et se sépara. La sécurité européenne resta précaire comme elle l'était auparavant.

B. — *Le Protocole de Genève*

La cinquième Assemblée de la Société des Nations avait précisément pour tâche d'étudier les réponses des gouvernements relatives au projet du traité d'assistance mutuelle, élaboré par la quatrième Assemblée. Mais au début de ses travaux, le problème de la sécurité et de la réduction des armements se présenta d'une manière tout à fait nouvelle.

Le problème de la paix, envisagé dans son ensemble, révélait les trois éléments suivants :

1) La réduction des armements. C'est le but, car les moyens pour faire la guerre une fois réduits à un minimum inoffensif, la guerre elle-même s'en trouvera supprimée.

2) Pour que les Etats consentent à se désarmer ou à réduire leurs armements, il faut qu'ils soient sûrs pour leur sécurité respective. Les Membres de la Société doivent donc se garantir mutuellement contre toute agression extérieure tendant à compromettre leur intégrité territoriale et leur indépendance politique.

3) Pour que les garanties prévues puissent, le moment donné, entrer en jeu, il faut, dès qu'une agression ou menace d'agression se produit, désigner l'agresseur contre qui elles doivent être dirigées. Cette désignation à son tour suppose, que les moyens pacifiques mis à la disposition des Etats pour résoudre leurs conflits éventuels, soient organisés de telle sorte qu'une solution pacifique du différends soit toujours possible. Or, celui qui se refuse à porter le conflit devant les organes compétents, ou d'exécuter la sentence rendue par eux, est le perturbateur de l'ordre international et par conséquent l'agresseur.

Ainsi, la réduction des armements dépend de la sécurité, celle-ci de l'arbitrage obligatoire, (1) d'où la trilogie devenue célèbre : arbitrage, sécurité, désarmement, mise en lumière par le Président de la Délégation française à la cinquième Assemblée de la Société des Nations Monsieur Edouard Herriot, promoteur du Protocole, et son défenseur résolu. (2)

Le problème ainsi posé, la cinquième Assemblée n'avait qu'à compléter le Pacte de la Société des Nations, car, les principes d'arbitrage, de sécurité, et celui de la réduction des armements y sont nettement formulés. Acheminée dans ce sens, la cinquième Assemblée, après de longs travaux, vota au mois d'octobre 1924, le « Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux » connu sous le nom de « Protocole de Genève ».

I — *Arbitrage*. — Comme le Traité d'assistance mutuelle, le

(1) Le mot « arbitrage » employé dans le Protocole de Genève doit être compris dans le sens le plus large.

(2) Edouard Herriot : la Doctrine Française Bloch 1924.

Protocole, lui aussi, commence par constater que la guerre d'agression constitue « un crime international ». Comme conséquence logique de cette constatation, suit l'engagement solennel des Etats signataires de ne recourir « en aucun cas » à la guerre, sauf dans le cas de légitime défense ou avec l'autorisation du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations. Or, la guerre est proclamée pour une chose illicite. Voilà le principe général posé par le Protocole. (1)

Après avoir condamné toute guerre d'agression, le Protocole pose la base d'un mécanisme pacifique pour le règlement des conflits internationaux. Pour qu'il ne laisse échapper aucun conflit sans une solution autre que la guerre, l'extension de la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice Internationale et le renforcement de la procédure pacifique du Pacte de la Société des Nations, y sont opérés d'une manière ingénieuse.

La compétence de la Cour de Justice est en principe facultative. Dans le système du Protocole pour les cas visés par l'art. 36, § 2 du statut de la Cour, (2) elle est en principe obligatoire. Toutefois, l'obligation n'est pas exemptée des réserves que les Etats peuvent formuler en adhérant au Protocole spécial joint audit article le 16 décembre 1920. On peut craindre que les Etats, en formulant les réserves, toutes d'ailleurs « compatible avec ladite clause » ne réduisent la compétence obligatoire de la Cour à rien. Mais il est difficile d'admettre une telle supposition étant donné le but et l'esprit poursuivi par le nouvel acte international.

L'article 4 du protocole se propose de compléter les dispositions

(1) V. M. Politis, Rapport de la première Commission de la cinquième assemblée. Aussi Raf. Erick le Protocole de Genève, op. cit.

(2) Les cas visés par l'article 36 § 2 du statut; a) l'interprétation d'un traité; b) tout point de droit international; c) la réalité de tout fait qui, s'ils était établi, constituerait la violation d'un engagement international; d) la nature ou l'étendu de la réparation due par la rupture d'un engagement international.

de l'article 15 Alinéa 4, 5, 6 et 7 du Pacte. A cette fin, la procédure suivante est adoptée :

I — Si un différend, surgi entre deux ou plusieurs Etats, n'entre pas dans la catégorie de ceux pour lesquels la compétence de la Cour de Justice est obligatoire, ou s'il se trouve soustrait de sa compétence en vertu des réserves qu'une des Parties en litige a faites lors de son adhésion au Protocole spécial joint à l'article 36 du Statut de la Cour, il doit être soumis au Conseil de la Société des Nations. Celui-ci s'efforce d'assurer le règlement du conflit et s'il y réussit agit conformément à l'article 15, al. 3 du Pacte. La procédure n'a donc changé en rien.

2 — Si le différend n'a pu se régler, le Conseil, au lieu de rédiger et de publier un rapport sur les résultats de ses délibérations, engage les parties « à soumettre le différend à un jugement judiciaire ou arbitral » (art. 4). Ici, deux hypothèses sont possibles : a) les Parties ou, l'une des Parties demandent l'arbitrage ; b) les Parties refusent l'arbitrage.

a) Au cas où les parties ou l'une des parties demandent l'arbitrage, il est procédé à la constitution « d'un Comité d'arbitres » Elle doit s'opérer autant que possible par l'accord des Parties. Le Conseil de la Société des Nations fixe à son tour un certain délai dans lequel les Parties doivent tomber d'accord : d'abord sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ensuite sur la procédure à suivre. Si, dans ce délai, les Parties n'ont pu parvenir à s'entendre c'est le Conseil lui-même qui réglera « les points en suspens ».

Le Comité ainsi constitué « à la demande de toute Partie » devra solliciter, par l'entremise du Conseil et sur le point de droit contesté, l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice Internationale. C'est parce que les arbitres ne doivent pas être nécessairement des juristes et le différend soumis à leur examen ne doit pas être nécessairement d'ordre politique, en sorte que, l'avis de la

Cour, bien que consultatif, peut être d'une valeur décisive pour la solution du différend. En tous cas, soit que les arbitres statuent comme les juges sur la base du droit, soit qu'ils statuent comme les gens politiques sur la base de l'équité inspirés par des considérations d'ordre politique ou par l'opportunité du moment, leur sentence est toujours obligatoire. Les Parties, sous peine d'être qualifiées d'infractaires à un engagement international, sont tenues d'en exécuter les termes ;

Ce qu'il faut ici souligner c'est que la soumission du différend à l'arbitrage n'est pas conditionnée par le consentement des deux Parties en litige. Il suffit que l'une d'elles le demande pour que le différend soit l'objet d'un examen de la part du Comité d'arbitrage. Par voie de citation unilatérale, il devient obligatoire.

b) Au cas où aucune des Parties ne demande pas l'arbitrage, le Conseil reprend l'examen du différend. C'est parce que le refus d'arbitrage implique le consentement des Parties, à ce que le Conseil règle définitivement l'affaire. (1) Ici aussi, deux hypothèses sont possibles : 1) le rapport du Conseil, concernant le différend en question, est voté à l'unanimité (sans compter les voix des Parties intéressées) ; 2) le rapport n'est pas voté à l'unanimité. Dans la première, la décision du Conseil est obligatoire et comme telle d'une valeur égale à la sentence arbitrale à laquelle elle supplée. Dans la seconde, le Conseil, lui-même, en pleine liberté, sans aucun concours des Parties en cause, est autorisé à soumettre le différend à l'arbitrage. L'arbitrage devient, cette fois aussi, obligatoire, avec cette différence toutefois, que dans le premier cas il est demandé au moins par l'une des Parties, dans le second, il est imposé.

En résumé : si le différend n'entre pas dans la compétence obligatoire de la Cour, il est réglé par le Conseil, si le Conseil n'y réus-

(1) Politis rapport, op. cit.

sit pas, il est réglé par les arbitres. En tout cas, il y a toujours une solution définitive du différend. Les Parties sont tenues de se conformer aux décisions rendues. La grave lacune de l'article 15 alinéa 7 du Pacte est comblée. Le système tout entier est complété. En conséquence, aucune guerre ne peut avoir lieu faute d'une solution. Le progrès par rapport aux conventions de La Haye, surtout au Pacte de la Société des Nations, est immense.

Toutefois, il y a un certain nombre de différends qui échappent à l'application du système. D'abord tous ceux qui ont été déjà l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, sous la condition qu'ils soient acceptés par l'une des Parties intéressées. (article 4, 5°) Ensuite, les différends qui pourraient s'élever à la suite de mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires, d'accord avec le Conseil ou l'Assemblée. Enfin, les différends où l'une des Parties peut opposer la « compétence exclusive » (article 15 al. 8 du Pacte).

En présence de ces exceptions, on est tenté de douter de l'efficacité du système. Mais, bien que les différends soustraits à la procédure prévue puissent quelquefois provoquer des tensions sérieuses, surtout ceux de l'article 15 al. 8 du Pacte, il serait tout à fait inexact de prétendre que la guerre dans le système du Protocole se trouve en quelque sorte autorisée. Il n'en est rien, car quelle que soit la gravité de la situation provoquée par suite d'un conflit, l'emploi de la force, comme moyen de le résoudre, demeure toujours interdit.

Une fois la procédure pacifique arrêtée, il faut prévoir des sanctions nécessaires pour lui assurer un bon fonctionnement. Mais, pour que les sanctions soient appliquées, il faut nécessairement savoir contre qui elles doivent être dirigées c'est-à-dire il faut désigner l'Etat coupable d'une agression. Or, la question d'agresseur se pose comme la première à résoudre. D'après l'article 10 du Protocole « est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des

engagements prévus au Pacte ou présent Protocole. Est assimilé au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée. » C'est la définition. Mais, pour bien se rendre compte qui est l'agresseur, la définition seule ne suffit point. Il faut le désigner. Cette désignation se fait de deux manières : soit par voie de présomption, soit par une décision unanime du Conseil.

Dans le cas d'hostilités engagées est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1 — Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pacifique prévue par le Protocole ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil ;

2 — Tout Etat qui aura violé les mesures provisoires visées à l'article 7 du Protocole (1).

3 — Tout Etat qui aura passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire en négligeant ou refusant de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte (2).

Dans tous les autres cas, la désignation de l'agresseur se fait par une décision unanime du Conseil. S'il n'est pas unanime, il doit prescrire aux belligérants un armistice dont il est chargé de fixer les conditions. Une majorité des 2/3 est cette fois suffisante. La Partie qui refuse d'accepter l'armistice ou en viole les conditions sera *ipso facto* réputée agresseur. Ainsi la désignation de l'agresseur est en toutes hypothèses assurée. C'est un progrès considérable par rapport au Pacte car, au moment où les hostilités sont déjà engagées,

(1) Ce sont les mesures préventives prescrites par le Conseil pendant la durée de procédure. Les Parties en litige ne doivent procéder à aucune augmentation d'armements ni même à aucun acte de nature à aggraver le différend.

(2) V. Politis : *Rapport*, op. cit.

grâce à la présomption de l'agresseur, l'Etat attaqué est immédiatement assisté par les autres Membres de la Société, sans qu'il soit obligé d'attendre la réunion du Conseil pour qu'il prenne une décision sur ce point.

2 — *Sécurité*. — L'agresseur une fois désigné, il ne reste plus qu'à faire jouer les sanctions. C'est au Conseil de la Société des Nations d'enjoindre aux Etats signataires de les appliquer « sans retard ». Ce sont celles de l'article 16 du Pacte.

L'Article 16 du Pacte prévoit deux sortes de sanctions : économiques et militaires. Les premières, dès qu'un membre de la Société, recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 du Pacte, deviennent immédiatement applicables, les secondes, après une recommandation unanime du Conseil, deviennent applicables seulement sous la condition que l'Etat appelé à les fournir *les juge nécessaires*. L'obligation est donc d'ordre moral.

Dans le système du Protocole, l'obligation des Etats signataires, concernant les sanctions *de toute nature* visées par l'article 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes, afin qu'elles puissent porter leurs effets contre l'agresseur, sans aucun retard. Le Conseil, dès qu'il constate qui est agresseur enjoint aux Etats signataires du Protocole d'appliquer les sanctions nécessaires. Ceux-ci sont tenus de les appliquer sans aucune autre recommandation ou décision. C'est une obligation formelle pour eux dont l'existence ne peut être mise en question par aucun Etat signataire. Ce qu'il peut juger c'est la manière dont il exécutera ces obligations, mais non de savoir si ces obligations existent. Chaque Etat reste juge de ce qu'il fera, mais il ne reste plus juge de ce qu'il *doit faire* (1). Ici même, bien que libre quant à l'emploi de ses forces militaires, il n'est pas moins tenu de les employer d'une manière ne laissant aucun doute

(1) Voir E. Benes : *Rapport de la troisième commission de la 5ème assemblée de la Société des Nations*.

sur sa bonne foi. Car « ces obligations dit l'article 11 al. 2 du Protocole, doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements. » Les expressions *loyalement et effectivement*, sont donc le criterium pour savoir si un Etat, appelé à **procéder aux sanctions contre l'agresseur**, a collaboré dans toute la mesure de ses possibilités. Et ses possibilités seront toujours jugées d'après sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements. D'après la formule saisissante de Monsieur Paul Boncour, chaque Etat doit donner ce qu'il a, rien au delà de ce qu'il a, mais tout ce qu'il a. Ainsi les lacunes du Pacte sont comblées, et les controverses menées autour de l'article 16, quant à l'étendue des obligations qui en découlent, sont écartées.

Il est vrai que le Protocole ne prévoit aucune sanction pour les Etats qui se refusent à collaborer loyalement et effectivement pour repousser toute acte d'agression. Mais, bien qu'il en soit ainsi, ils ne seront pas moins coupables pour la violation des engagements assumés par un acte international. Cette imperfection du Protocole est la conséquence inévitable du fait que l'organisation de la Paix actuelle est basée sur le principe de la souveraineté des Etats qui en font partie.

3. — *Désarmement.* — Le couronnement du système prévu par le Protocole doit être la réduction des armements. Si, dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, une réduction quelconque se montre impossible, étant donné que la guerre s'y trouve autorisée, dans celui du Protocole, elle est la conséquence logique du système d'arbitrage obligatoire et des sanctions internationales. Or, les Etats signataires se sont engagés à prendre part à une Conférence internationale pour la réduction des armements (art. 17 du Protocole). Le

Conseil à son tour, préparera « en tenant compte des engagements prévus aux articles 11 et 13 du Protocole », un programme général de la réduction et de la limitation des effectifs militaires qui sera mis à la disposition de la Conférence. Mais, la convocation de celle-ci est conditionnée par la ratification du Protocole qui doit être déposé avant sa réunion, au moins par la majorité des membres représentés en permanence au Conseil de la Société des Nations et 10 autres membres de la Société. Par conséquent, la cinquième Assemblée avant de se séparer, par voie d'une résolution votée à l'unanimité, recommanda à tous les Membres de la Société de prendre en bonne considération le projet du Protocole.

Par suite du changement provoqué dans la politique intérieure de la Grande Bretagne, celle-ci demanda l'ajournement de la Conférence prévue, afin que le Protocole soit étudié à fond par le nouveau gouvernement. Ainsi, la Conférence pour la réduction des armements fut ajournée sans délai.

Dans la séance historique du Conseil de la Société des Nations, tenue le 12 Mars 1925, le représentant de l'Empire Britannique Monsieur Austen Chamberlain a lu une déclaration au nom de son gouvernement aux termes de laquelle, celui-ci se voit obligé de refuser la ratification du Protocole dans sa forme actuelle. Les raisons en sont nombreuses. D'abord, le système de l'arbitrage obligatoire, trop rigide et universel, ne manquera pas de produire des inconvénients graves lors de son application pratique. Il y a des différends qui, par leur nature même, peuvent prendre une forme tellement inattendue que le système de l'arbitrage obligatoire porte atteinte à la souveraineté des Etats signataires, car les réserves inscrites à l'article 15 du Pacte de la Société des Nations en vue d'empêcher toute ingérence de la Société dans les affaires d'ordre intérieur, se trouve, par le nouveau système, trop affaibli. Ensuite, le Protocole, par rapport du Pacte, n'avance en rien en ce qui concerne la sécurité des Etats signataires. Il ne peut pas empêcher une guerre voulue,

même comme le Pacte. Car, la meilleure garantie pour assurer les bonnes relations entre les membres de la communauté internationale, c'est l'observation rigoureuse de la parole donnée. Si elle est observée, les garanties prévues par le Pacte ne sont pas moins efficaces que celles prévues par le Protocole, s'il n'en est pas ainsi, la guerre, dans les cas extrêmes, n'est pas prévenue, même avec le système du Protocole. En ce qui concerne les différends moins graves, le mécanisme du Pacte fonctionnera à merveille. Par conséquent, le Protocole est bien inutile. Enfin le Protocole s'occupe trop des sanctions en sorte qu'il ressemble plutôt à un instrument de guerre qu'à un instrument de paix. Et pourtant, les sanctions ne sont pas indispensables pour que les Traités internationaux ne deviennent « des chiffons de papier ». Ce qu'il importe, c'est qu'ils aient une valeur en eux-mêmes. S'il n'en est pas ainsi, les sanctions deviennent nécessairement vaines. Donc, point de sanctions, car, quoi que nous fassions, nous n'avons d'autre ressource que de nous fier en fin de compte à la parole donnée. (1)

Toutefois, la déclaration du représentant britannique ne conclut pas avec les critiques. Pour éviter la guerre, elle propose un moyen plus efficace que ceux proposés par le Protocole. Ce moyen n'est pas d'ordre universel. Il est d'ordre régional. En effet, puisqu'il n'aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte de la Société des Nations, et puisque les « cas extrêmes » que la Société pourrait être appelée à résoudre intéresseraient certainement certaines nations ou certains groupes de nations davantage que d'autres, le gouvernement britannique en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte, en coopération avec la Société des Nations, par des accords spéciaux, pour répondre à des nécessités spéciales (2). Donc, ce sont les ententes régionales que la

(1) V. Journal Officiel de la S. D. N. (avril 1925.)

(2) Voir discours prononcé par Monsieur Austen Chamberlain au Conseil de la S. D. N. le 12 Mars 1925.

Grande Bretagne propose comme les moyens les plus sûrs pour assurer la paix, bien qu'un an avant, lors de la discussion du projet de Traité d'assistance mutuelle, la délégation britannique s'opposait d'une manière catégorique à la conclusion des accords particuliers. Ce changement ne peut avoir d'autre explication que la crainte de la Grande Bretagne de se voir trop liée par les dispositions claires et précises d'un traité général et par là de voir sa liberté d'agir restreinte. La politique des « mains-libres » étant dans les traditions diplomatiques de l'Angleterre, un engagement de la nature de celui prévu par le Protocole, se trouverait, à coup sûr, en contradiction flagrante avec l'histoire de son développement politique. Si en 1923 elle se montrait favorable à un traité général d'assistance mutuelle c'est parce que ses dispositions étaient trop vagues et imprécises et son mécanisme extrêmement souple. (1) Si, en 1925 elle se montrait hostile à un traité général, c'est parce que ses dispositions étaient trop claires et précises et son mécanisme tellement bien construit qu'il ne laissait, à un moment donné, aucune possibilité pour la libre appréciation de la situation. Voilà, nous semble-t-il, la principale raison du refus britannique, car les objections faites au Protocole, ne visent pas tant les principes qui s'y trouvent proclamés que l'universalité de leurs applications. La Grande Bretagne ne veut pas se lier là où ses propres intérêts ne sont pas directement engagés.

Le Protocole de Genève, certes, a des imperfections. Elles viennent principalement de ce fait que ses promoteurs et rédacteurs étaient constamment aux prises avec le principe de souveraineté des Etats. Les fissures du Pacte sont plus ou moins bouchées, mais la grave disposition de l'article 15 al. 8 n'est pas supprimée. Et ce sont précisément les conflits qui s'y trouvent visés, qui provoquent les cata-

(1) Voir projet Cécil dans le livre jaune. Sécurité op. cit.

clysmes les plus dangereux pour la vie des peuples (1). Pourtant, une question ne peut être d'ordre intérieur que jusqu'au moment où ses répercussions pratiques ne franchissent pas les frontières d'un Etat. Mais, dès qu'elles touchent aux intérêts des Etats tiers elles prennent une portée internationale (2). Si, dans ce cas l'organisation destinée à assurer la paix s'en désintéresse, la gravité de la situation s'accuse davantage. Il est vrai que le moment où un conflit de tel genre prend une allure sérieuse, le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 5 du Protocole est autorisé à examiner le cas prévu à l'article 11 du Pacte. Il y a ici, au point de vue juridique une contradiction. La question une fois reconnue par les organes compétents comme étant de la compétence exclusive d'une des Parties, a force de chose jugée. Comme telle elle ne peut pas être l'objet d'un nouvel examen quelconque ni de la part des Tribunaux internationaux, ni de la part du Conseil de la Société des Nations. Pourtant celui-ci en vertu de l'article 11 du Pacte se réserve le droit d'en discuter les termes à nouveaux, cette fois en vue de sauvegarder efficacement la paix des Nations. Or, de deux choses l'une : ou le différend est reconnu comme entrant dans la « compétence exclusive » d'une des Parties, ou il ne l'est pas. Dans le premier cas, la procédure internationale doit être finie, dans le second cas seulement, les organes internationaux doivent s'en occuper. Il est vrai qu'au point de vue politique, dès que la menace de guerre devient sérieuse le Conseil de la Société des Nations ne peut s'en déclarer désintéressé, mais, au point de vue juridique, la question une fois reconnue, « exclusive » il ne doit pas avoir le droit de la reprendre. Dans le cadre du Pacte de la Société, une telle contradiction est plus compréhensible qu'au cadre du Protocole de Genève. Car, celui-ci, où l'élément juridique dans l'organisation

(1) Voir la page 59.

(2) V. Hans Wehberg : *quelques remarques sur le protocole de Genève*, revue de droit international et de législation comparée T. V. 1924.

international de paix, est particulièrement souligné, ne doit pas laisser passer un illogisme pareil. L'article 15 al. 8 du Pacte peut et doit être supprimé, mais tant qu'il n'en est pas ainsi, la « compétence exclusive » doit subsister entièrement. Si la paix en souffre, c'est le vice inévitable de toute organisation qui se propose de travailler pour le bien général et qui laisse la pleine liberté à ses membres.

D'autre part, d'après le système du Protocole, si le différend porté devant le Conseil n'a pu être réglé conformément à l'article 15 al. 3 du Pacte, sur la demande d'une des Parties en litige, il doit être soumis à l'arbitrage. Ainsi, la procédure arbitrale devient obligatoire et pour les différends d'ordre purement politique. Nous pensons au contraire, qu'il a fallu faire une distinction entre les différends d'ordre juridique et ceux d'ordre politique. Et soumettre seulement les premiers *immédiatement* à l'arbitrage obligatoire, sans qu'ils soient portés préalablement devant le Conseil de la Société des Nations. Car, la force morale de la sentence arbitrale se trouvera considérablement affaiblie par le fait même que le différend en question n'a pu être réglé par le Conseil. De plus le Comité d'arbitre, ayant à résoudre, pour la première fois, un différend d'ordre juridique, statuera conformément aux principes du droit, sans se préoccuper beaucoup des considérations politiques, tandis que s'il statue après que le Conseil n'a pu réussir à le régler, il est forcément obligé de prendre en considération les circonstances du jour et l'opportunité du moment, en sorte que, la solution d'un différend d'ordre juridique, se verra influencée par des préoccupations d'ordre politique. De plus, la possibilité qui s'offre à une des Parties d'aller dans tous les cas devant le Conseil, risque à rendre illusoires les dispositions de l'article 3 du Protocole, concernant la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice Internationale pour les cas visés à l'article 36 al. 2 de son statut. Car, il est toujours préférable que le différend soit réglé par le Conseil qui statue à l'unanimité, que par la Cour de Justice qui statue à la

majorité. Il est donc à craindre que l'adhésion à l'article 36 al. 2 du statut de la Cour, d'ailleurs soumise à toutes les réserves possibles, soit minime.

S'agit-il d'un différend d'ordre politique, en vertu de l'article 4 al. 2 du Protocole, le Conseil, n'ayant pas réussi à le résoudre conformément à l'article 15 al. 3 du Pacte, propose aux Parties de le soumettre à un règlement judiciaire ou arbitral. Mais, il n'est pas autorisé à rédiger aucune sorte de rapport. Si l'une des Parties demande l'arbitrage, on procède à la constitution d'un Comité d'arbitres. Dans ce cas, celui-ci se transforme plutôt en un Comité de Conciliation qu'en un Tribunal arbitral au sens strict du mot, car il doit connaître un différend politique. Pourtant il ignore complètement les raisons pour lesquelles le Conseil n'a pas pu réussir à le résoudre. Or, il se peut, que d'un côté, de graves intérêts politiques se trouvent engagés, d'un autre, que la sentence arbitrale ne corresponde pas sur tous les points à l'avis de la majorité des membres du Conseil, en sorte que, son application réelle risque d'être incertaine. En effet, il semble que pour des raisons pratiques plus que pour des raisons politiques, les différends d'ordre politique ne doivent pas être soumis à l'arbitrage obligatoire, même si l'une des Parties le demande, avant que le Conseil rédige son rapport conformément à l'article 15 al. 4 du Pacte. Car pour des tels différends, l'arbitrage obligatoire doit avoir précisément pour but d'atténuer la rigidité de la règle de l'unanimité du Conseil, pour qu'ils ne restent, faute de l'unanimité, sans une solution définitive.

En résumé, les différends d'ordre juridique doivent être portés immédiatement, soit devant la Cour permanente de Justice Internationale, soit devant un Tribunal arbitral. Ceux d'ordre politique devant le Conseil et seulement si celui-ci ne réussit pas à les résoudre, et après avoir rédigé un rapport conformément à l'article 15 al. 4 du Pacte, l'arbitrage obligatoire doit être imposé. Le Tribunal arbitral à qui un tel différend serait soumis, statuerait comme

un Comité de Conciliation, car, comme nous venons de le dire, son rôle doit être plutôt d'écarter l'inconvénient de la règle de l'unanimité devant le Conseil, que d'apporter une décision nouvelle, et surtout contraire à l'avis de la majorité des Membres du Conseil de la Société des Nations.

Ensuite, la question des sanctions nécessaires au bon fonctionnement du système du Protocole, nous semble mal résolue. Les sanctions d'ordre économique sont mieux développées que celles d'ordre militaire. Nous pensons qu'il aurait fallu faire inversement. Car, dans la pratique, les premières pourraient se montrer bien inefficaces pour assurer le maintien de la Paix. On peut objecter que, vue l'inter-dépendance qui existe entre les deux Etats dans leurs relations économiques, ce sont précisément les sanctions économiques qui, mieux que toutes les autres, se montrent les plus efficaces, pour contraindre l'agresseur à mettre bas les armes. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut d'abord que les mesures économiques soient entreprises par tous les Membres de la Communauté internationale, ce qui suppose l'universalité de la Société des Nations. Autrement le but serait manqué, car, au moment où l'Etat agresseur aurait un espoir, si minime soit-il, de procurer, soit directement, soit par l'intermédiaire des Etats hors de la Société, des ressources nécessaires pour sa vie intérieure, la crainte des sanctions économiques ne suffirait point pour l'empêcher de troubler l'ordre international. Même, supposons que la Société des Nations devienne universelle et que tous ses membres soient disposés à appliquer les sanctions économiques contre tel ou tel Etat agresseur, leur efficacité ne se montrera pas moins précaire. Car, même à cause de l'interdépendance économique qui existe entre les Etats ceux, qui sont appelés à rompre toutes relations économiques avec l'Etat agresseur, pourraient se voir gravement atteints dans leur propre vie intérieure, surtout si l'Etat agresseur dispose de matières premières ou est un consommateur important. Ce sont donc des éléments qui rendent fort

douteuse l'application générale des sanctions économiques. Au contraire, avec un système de sanctions militaires bien organisé, fourni par les Etats qui appartiennent à la même région que l'Etat agresseur, le but est presque atteint, car l'idée qu'une force armée interviendrait dès qu'une attaque se serait produite suffirait d'elle-même à empêcher une agression quelconque. Là réside précisément la valeur des sanctions militaires, car une organisation de paix doit être principalement conçue en vue d'empêcher la guerre et non d'attendre qu'elle éclate pour la réprimer ensuite. Ce serait un médiocre résultat.

Enfin, le fonctionnement du système du Protocole est conditionné par l'adoption d'un plan général de réduction des armements. Nous pensons que ce n'était pas nécessaire. L'arbitrage et la sécurité conditionnent bien la réduction des armements, mais celle-ci ne les conditionne pas à son tour. Il est parfaitement possible de mettre en pratique les deux premiers éléments de paix, sans que le troisième soit accompli. Car, quoi qu'on dise, la réduction des armements ne s'effectuera que dans la proportion des armements actuels. Mettre le système tout entier dans la dépendance d'une question complexe et épineuse comme la question de la réduction des armements, c'est presque supposer que la cinquième assemblée de la Société des Nations, n'a voulu donner d'autre signification au Protocole qu'une signification théorique. C'est ce qui était d'ailleurs confirmé par le Conseil de la Société au mois de Mars 1925.

Quoi qu'il en soit, les principes contenus dans le Protocole de Genève n'en sont pas moins des principes constitutifs de l'organisation politique de la paix. S'ils n'étaient pas mis en pratique par un traité général de garantie, ils le seront par les accords régionaux, car il est impossible d'imaginer qu'il puisse en être autrement. Une organisation internationale de la paix, qui veut passer pour une œuvre sérieuse et stable, ne peut être conçue que dans la forme du Protocole. Mettre les Etats sur un pied d'égalité, proclamer la so-

lidarité entre les Nations comme base de toute prospérité humaine, déclarer la guerre pour un crime international, rendre obligatoire le recours aux moyens pacifiques, pour le règlement des conflits internationaux, déterminer automatiquement l'agresseur, le désigner comme un criminel, faire respecter les décisions rendues par une force organisée, empêcher les attaques imprévues par les mesures préventives, voilà les principes directeurs pour chaque organisation internationale de paix, soit-elle générale ou régionale.

Le Protocole rejeté, le Pacte de la Société des Nations reste tel qu'il est à régir les relations entre les Etats. Mais, néanmoins, il y a quelque chose de changé, sinon dans sa lettre du moins dans son esprit. Car il est impossible aujourd'hui de concevoir l'interprétation de ses articles autrement qu'à travers les principes du Protocole. La désignation de l'agresseur ne pourrait pas se faire autrement que d'après la formule du Protocole. Et s'il n'y avait rien d'autre dans cette Charte mondiale, le mérite d'avoir montré la façon de désigner celui qui trouble l'ordre international lui suffira pour l'éterniser. Désormais, il n'y aura plus de chicanes quant à savoir qui doit porter la lourde responsabilité devant l'opinion publique du monde civilisé et devant l'histoire de la civilisation de l'humanité.

CHAPITRE II

Le Système Locarnien de l'Organisation Internationale

Le Protocole de Genève étant écarté, l'état de la sécurité européenne devenait plus grave qu'il n'était avant son élaboration. Les dispositions des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations, restaient seules comme garanties pour assurer la sécurité de l'état créé par le Traité de Versailles. Leur efficacité, affaiblie déjà par la résolution interprétative de la quatrième Assemblée, se trouvait, après le refus du Protocole, encore moins ferme. Car, le Protocole, était précisément élaboré pour compléter le système du Pacte, de sorte que, sa caducité entraîna une sorte de défiance générale, non seulement contre toutes possibilités de voir accepter par les Etats un système de garanties précis et efficace, mais encore contre la Société des Nations elle-même.

La Grande Bretagne en refusant de ratifier le Protocole laissait clairement comprendre qu'elle n'est pas disposée à s'engager dans une voie qui pourrait l'entraîner du jour au lendemain à prendre part, en vertu d'un engagement général, à un conflit qui pourrait se produire sur tel ou tel point du globe. Si elle consent à conclure un traité de garantie, il doit être limité à une région déterminée. Par conséquent, elle est très favorable à la conclusion d'un pacte concernant la région Rhénane, car elle y voit non seulement un moyen pour assurer la sécurité de la France et celle de la Belgique, mais encore, la meilleure solution pour sa propre sécurité, en tant que celle-ci pourrait être menacée du côté du continent Européen. Les transformations des armements accomplies dans ces derniers

temps, ne laissent aucun doute que sa position géographique ne suffit point pour la préserver des fâcheuses conséquences d'un tel progrès. Sa frontière européenne n'est plus sur la Manche, mais bien sur le Rhin. Un pacte garantissant la paix dans cette région est indispensable non seulement pour la sécurité des Etats en Occident, mais aussi pour la sécurité de la Grande-Bretagne elle-même.

La sécurité des frontières occidentales de la France et de la Belgique, après le refus du Protocole, se trouvait particulièrement menacée. Les garanties prévues par le Traité de Versailles et le Pacte de la Société des Nations, seul en vigueur, sont d'une valeur inférieure par rapport à celle d'avant 1914. Car, la neutralité perpétuelle de la Belgique et du Luxembourg était garantie par les principales puissances européennes, parmi lesquelles se trouvait également l'Allemagne. Chaque violation des frontières ainsi garanties avait pour conséquence l'intervention immédiate et effective de la part des puissances garantes en vertu de l'obligation qu'ils ont contractée par les Traités, instituant la neutralité perpétuelle de la Belgique. Après la grande guerre au contraire, la neutralité belge étant abrogée, l'état en occident n'avait d'autre garantie qu'une zone démilitarisée de 50 Kms dans la région Rhénane, et l'article 10 du Pacte dans le cadre d'une Société des Nations, ne disposant d'aucune sorte de sanctions effectives.

La Grande Bretagne, en proposant la conclusion d'un traité de garantie en vue d'assurer la paix en occident, l'avait conçu d'une manière analogue à celui garantissant la neutralité perpétuelle de la Belgique : au lieu de neutraliser un Etat, on neutralisera une région. Seulement, un tel traité, passé exclusivement entre elle, la France et la Belgique, ne serait pas équivalent à ceux instituant la neutralité de la Belgique et du Luxembourg, si l'Allemagne restait en dehors, car, celle-ci ne figurant pas parmi les parties contractantes et n'étant pas par surcroît membre de la Société des Nations, ne serait nullement tenue, ni de respecter, ni de maintenir un état de

choses quelconque. Pour que la sécurité en occident soit pleinement assurée, il faut que l'Allemagne, de son côté, prenne l'engagement formel de ne pas forcer la frontière rhénane. A la neutralité perpétuelle de la Belgique d'avant guerre, se substituerait la neutralité de la région rhénane, dont la violation entraînerait les mêmes conséquences que la violation d'une neutralité reconnue et garantie. Ainsi, après sept ans de tâtonnements, la position de la France et de la Belgique vis à vis de l'Allemagne et inversement, se ramènerait à peu près à celle d'avant guerre. Quelques jours après l'échec du Protocole de Genève, les conversations entre Paris, Londres et Berlin, s'entamèrent dans ce sens. (1)

(1) V. Lapradelle : *Les accords de Locarno* — *La vie des Peuples*, novembre 1925.

SECTION I

Les Préliminaires de la Conférence de Locarno

La situation de l'Allemagne après la signature du Traité de Versailles était extrêmement pénible. Non seulement parce que la défaite de la guerre avait provoqué de graves perturbations dans sa vie intérieure, mais surtout parce que sa position de grande puissance, qu'elle tenait dans la communauté internationale d'avant-guerre, était réduite presque à rien. Qualifiée de nation impérialiste pour qui les engagements internationaux ne sont que des « chiffons de papier », sa réputation aux yeux de l'opinion publique du monde tout entier, était à peu près égale à celle des nations barbares. Comme telle, elle n'avait aucune influence sur la vie internationale bien que des faits importants vinssent à se produire dans le domaine des relations extérieures des Etats européens et extra-européens.

D'autre part, la désorganisation de sa vie économique, aggravée de plus en plus par suite de la dépréciation de sa monnaie, provoquée à son tour par le paiement des réparations aux alliés de la grande guerre, l'avait jetée dans une impasse d'autant plus grave que les troubles sociaux, menaçaient de se développer dans des proportions inquiétantes.

De plus, l'occupation de la Rhénanie par les alliés, servait au parti réactionnaire comme le moyen le plus puissant pour déchaîner une campagne violente contre les partis démocratiques à peine formés. Ainsi, la crise économique était doublée d'une crise politique.

Pour en sortir, il n'y avait d'autre moyen que de recourir à l'étranger, mais pour que ce recours fut bien accueilli, il était indispensable de réparer les fautes commises par l'ancien Empire. Dans ce sens, dès que le Traité de Versailles fut signé, les hommes d'Etat allemands, s'efforcèrent de prouver au monde que la nouvelle politique que l'Allemagne se proposait de poursuivre en vue de faire pénétrer l'esprit de pacification et de coopération au sein de la Nation entière, n'avait pas trouvé seulement son expression dans la constitution de Weimar, mais aussi dans les actes de ceux qui la dirigeaient. Par cette nouvelle politique l'Allemagne espérait, d'une part, se rapprocher des nations vainqueurs de la grande guerre, en vue de trouver les ressources nécessaires à son redressement économique et financier et de reprendre sa place au sein de la communauté internationale, d'autre part, de se rapprocher de la France particulièrement, promettant de respecter et de maintenir le statut créé par le Traité de Versailles, espérant en tirer des avantages en ce qui concerne l'occupation de la Rhénanie et d'atténuer les autres conséquences découlant des Traités de Paix.

*
**

Le 31 décembre 1922, le Chancelier Cuno, prononçant un discours à Hambourg, fit la déclaration suivante: « pour prouver à la France que nous n'avons pas d'idées belliqueuses et qu'elle pourrait évacuer, la rive gauche du Rhin, nous avons fait savoir au gouvernement français, par l'intermédiaire d'une tierce puissance, que l'Allemagne était prête à mettre en commun, avec la France et les autres puissances ayant des intérêts sur le Rhin, entre les mains d'une grande puissance n'ayant pas d'intérêts sur le Rhin, un engagement solennel par lequel ses Etats s'engageraient pendant une

génération à ne pas se faire la guerre sans y être autorisés par un plébiscite. » (1)

La proposition du chancelier Cuno venait justement à la veille de la Conférence de Paris, convoquée pour régler la question des réparations. Cette coïncidence faisait supposer que la suggestion de l'Allemagne avait plutôt pour but de placer la question d'un pacte rhénan, entre les puissances intéressées sur le Rhin, dans un moment extrêmement favorable pour l'Allemagne, étant donné que la France et l'Angleterre regardaient le problème de la réparation d'une manière différente, que de subvenir sérieusement à la résolution du problème de la sécurité française qui, après l'échec de la Conférence de Cannes, se posait d'une manière évidente. Monsieur Poincaré, président du gouvernement français à qui la proposition allemande fut immédiatement communiquée, répondit au gouvernement allemand que la France ne pouvait l'accepter pour les raisons suivantes : si l'Allemagne désire vraiment supprimer toute chance de guerre, on peut se demander, pourquoi elle limite la durée du pacte proposé, à une génération, c'est à dire à trente ans ? De plus, la guerre n'est pas supprimée, même pour cette courte période, car si un plébiscite vient autoriser le gouvernement à recourir à la force, la guerre, bien que le délai de trente ans ne soit pas encore écoulé, serait conforme aux dispositions du pacte projeté. Ensuite, pour que le Pacte ait quelque valeur positive, il faut qu'il soit garanti par les engagements exprès de l'Angleterre et des Etats Unis, « engagements appuyés sur des accords assurant à la France, dans un délai déterminé, une collaboration militaire défensive déterminée. » (2) Puis, la proposition de non agression ne s'étend qu'à la France, l'Italie et l'Angleterre, en sorte que, l'Allemagne reste entièrement libre d'attaquer les petits alliés de la gran-

(1) *Le Temps*, 4 Janvier 1923.

(1) *Le Temps*, 4 janvier 1923.

de guerre, notamment la Pologne et la Tchécoslovaquie. Et nous savons très bien dès maintenant, écrit M. Poincaré à l'ambassadeur de France à Washington « que le jour où l'Allemagne voudra faire la guerre, c'est sur les petites nations qu'elle se rejettera. Son plan de non agression lui en laisserait le droit et nous interdirait de venir à leur secours. (1) Enfin, laissant toutes ces objections de côté, il serait absurde de prétendre qu'avant même d'entrer dans la Société des Nations, l'Allemagne ne soit pas soumise à toutes les clauses du Traité de Versailles, d'autant plus que son but, en faisant ses propositions, était manifestement de faire évacuer la France de la rive gauche du Rhin, avant d'avoir rempli ses obligations relatives aux réparations. (2) Ainsi, la proposition fut définitivement écartée. D'ailleurs, vu la situation politique et économique de l'Europe vers la fin de l'année 1922, le moment pour la conclusion d'un traité de garantie limité au Rhin et où l'Allemagne serait une des puissances signataires, n'était nullement propice. La France, accablée par les charges financières qu'elle devrait supporter pour reconstruire ses régions dévastées, demandait la stricte observation des clauses du Traité de Versailles concernant les sommes à payer par l'Allemagne à titre de réparations. Celle-ci s'efforçait au contraire par tous les moyens possibles, à prouver son incapacité de paiement, demandant constamment la réduction des sommes exigées. L'Angleterre elle aussi aux prises avec les difficultés d'une crise économique et de chômage, s'employait à écarter le danger menaçant son commerce et son industrie. En un mot, à cette époque, la question des réparations primait celle de sécurité. Or, une proposition du Pacte de garantie, très incomplète d'ailleurs, n'était pas tout à fait de propos. La France occupa le Rhin, l'Allemagne inaugura une politique de résistance, l'Angleterre commença à jouer dans le

(1) *Le Temps*, 5 janvier 1923.

(2) *Le Temps*, 5 janvier 1923.

continent son rôle historique d'arbitre entre les puissances divisées. Quant à l'Amérique, elle resta en spectateur, toujours soucieuse de son argent.

Le Protocole de Genève écarté, la question d'un Pacte entre les puissances intéressées sur le Rhin fut entreprise à nouveau. Même, avant que son sort fut officiellement connu, l'ambassadeur d'Allemagne à Paris, remit le 9 février 1925 au Président du Conseil Français, un *mémoire* relatif à la conclusion d'un pacte de sécurité. (1) D'après ce *mémoire*, l'Allemagne se montrait prête à donner son adhésion à un Pacte par lequel les puissances intéressées sur le Rhin, notamment l'Angleterre, la France, l'Italie et l'Allemagne, s'engageraient solennellement et devant le gouvernement des Etats-Unis, pour une période prolongée et qui serait à déterminer, à ne point faire la guerre l'une contre l'autre. Un tel pacte pourrait être conçu en ces termes que les Etats intéressés sur le Rhin, s'engageraient réciproquement à observer rigoureusement le *statu quo* territorial sur le Rhin et qu'ils garantiraient, non seulement conjointement, mais aussi tout Etat séparément, l'observation de cet engagement, et qu'ils considéreraient tout acte dérogatoire à cet engagement comme une cause commune et comme leur propre cause. De plus, les Etats contractants, pourraient garantir, dans ce Pacte, l'exécution de l'observation visant la démilitarisation des territoires Rhénans à laquelle l'Allemagne s'est engagée dans les articles 42 et 43 du Traité de Versailles. A un tel pacte, pourrait également être joint un Traité d'arbitrage étendu entre l'Allemagne et la France et même entre l'Allemagne et les autres Etats qui seraient prêts, eux aussi, à conclure de pareils traités en vue de garantir « une décision paisible aux conflits juridiques et politiques » qui pourraient les diviser à l'avenir.

(1) Voir : Livre bleu Français, publié sous le titre : « Pacte de sécurité » : document N° 1.

Le gouvernement français, après avoir mûrement étudié le mémorandum présenté, répondit au gouvernement allemand que l'examen des suggestions proposées ne pouvait être poursuivi sans que la France en ait saisi ses alliés, et se soit mise avec eux d'accord pour parvenir, dans le cadre du Traité de Versailles, à l'établissement d'un régime de sécurité.

Les longues conversations furent entamées entre Paris et Londres en vue de préparer une réponse commune au mémorandum allemand. L'Angleterre ayant refusé le Protocole, se montrait extrêmement favorable à la conclusion d'un Pacte de garantie concernant la région rhénane. L'Allemagne, favorisait à son tour les conversations en cours. Et la France de son côté, toujours prête à concourir à la réalisation d'une œuvre de conciliation et de paix, « ne pouvait en présence de pareilles propositions rester silencieuse ». (1) Ainsi, les tentatives pour trouver une solution satisfaisante pour la paix en Occident, avaient les meilleures chances de réussir.

Le projet de la réponse du Gouvernement français fut rédigé le 12 mai 1925 et aussitôt communiqué au Gouvernement britannique pour tomber d'accord. A la suite de cette communication, une série de notes furent échangées entre Paris et Londres concernant les modifications à apporter audit projet. La réponse définitive fut arrêtée, enfin, et le gouvernement français, par une note du 16 Juin 1925, la remit au Gouvernement allemand.

La note du 16 juin 1925 (2) précisait les règles suivantes :

1) — Etant donné que les Etats alliés, appelés à conclure un traité de garantie, sont membres de la Société des Nations, et comme tels liés par le Pacte de la Société des Nations, qui comporte pour eux des droits et des obligations nettement définis, aucun accord entre eux et l'Allemagne ne pourrait être réalisé, sans que celle-

(1) Lapradelle : *Les accords de Locarno*.

(2) Livre bleu : document N° 9.

ci de son côté, assume les obligations et jouisse des droits prévus par le Pacte de la Société des Nations. L'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations est donc indispensable.

2) — Le recherche des garanties de sécurité ne saurait comporter de novation aux Traités de paix existant. Les accords à conclure ne devraient en aucun cas « ni impliquer une révision de ces traités, ni aboutir dans la pratique à la modification des conditions spécifiées pour l'application de certaines de leurs clauses ». Spécialement, les clauses du Traité de Versailles, relatives à l'occupation des territoires rhénans, ne pourraient être affectées en quoi que ce soit.

3 — La répudiation solennelle de toute idée de guerre entre les Etats contractants ne devrait comporter aucune limite de temps.

4) — La Belgique, qui n'est pas expressément nommée dans le mémorandum allemand, devrait être partie du Pacte au titre d'Etat directement intéressé.

5) — Le Traité d'arbitrage à conclure entre la France, la Belgique et l'Allemagne, devrait s'appliquer à tous les confits, et ne laisser place à une action coercitive qu'au cas où une telle action serait entreprise conformément aux dispositions des Traités en vigueur entre les Parties, ou du Pacte rhénan ou en vertu de la garantie donnée par les Parties ou l'une quelconque d'entre elles à un traité d'arbitrage. Pour donner à ce traité une pleine efficacité, leur observation devait être assurée par la garantie conjointe et individuelle de puissances participant d'autre part à la garantie territoriale, prescrite dans le Pacte rhénan, de manière que cette garantie entre immédiatement en application, si l'une des parties refusant de soumettre un litige à l'arbitrage ou d'exécuter une décision d'arbitrage, a recours à des actes hostiles.

6) — La conclusion des traités d'arbitrage entre l'Allemagne et tous les autres Etats qui s'y montreraient disposés est regardée avec satisfaction par les gouvernements alliés. Ils estiment même qu'à défaut de semblables traités, surtout entre l'Allemagne et ses

voisins, qui, sans être Parties du Pacte Rhénan sont signataires du Traité de Versailles, la paix en Europe, que le pacte proposé tend à consolider et dont il doit constituer un élément essentiel, ne pourrait être complètement garanti.

7) — Rien dans le traité envisagé ne devrait affecter les droits et les obligations revenant aux membres de la Société des Nations en vertu du Pacte de la Société.

8) — Tous les accords envisagés doivent entrer en vigueur simultanément et être enregistrés par la Société des Nations et placés sous ses auspices.

Le gouvernement allemand, après avoir demandé quelques éclaircissements sur la portée des règles posées dans la réponse du gouvernement français, donna son adhésion à la réunion d'une Conférence entre les Etats intéressés sur le Rhin, en vue de la conclusion d'un pacte de garantie concernant la région Rhénane et des Conventions d'arbitrage comme ses compléments logiques.

Au mois de Septembre 1925, avant que la Conférence projetée se réunisse, un Comité de juristes français, anglais, belges et allemands fut formé en vue d'élaborer un projet du Pacte de garantie et des conventions d'arbitrage suivant les principes posés par la note du 16 Juin 1925. Ce Comité se réunit à Londres.

Le texte des projets une fois arrêté, le gouvernement français proposa que la réunion projetée fût fixée pour la fin du mois de septembre ou, au plus tard, les premiers jours du mois d'octobre, dans un lieu appartenant à un Etat neutre, en Suisse, de préférence. Le gouvernement allemand, à son tour, proposa le 5 Octobre comme date de la réunion, ce qui fut accepté. Ainsi, les Ministres des affaires étrangères de cinq Etats intéressés sur le Rhin plus les Ministres de Pologne et de Tchécoslovaquie, se réunirent dans un petit village en Suisse, résolus à aboutir à une œuvre de paix. C'était la fameuse Conférence de Locarno.

Pour la première fois depuis la conclusion du Traité de Versail-

les et après six années de tâtonnements infructueux, les ennemis de la grande guerre se rencontrèrent en vue de chercher une solution au problème de Paix, problème complexe et angoissant, qui pèse de tout son poids sur la vie politique et économique des Etats vainqueurs et vaincus. La Société des Nations universelle, rêve des idéalistes, se montrait, dès ces premiers jours, impuissante à résoudre les questions épineuses et irritantes qui se succédaient les unes aux autres, menaçant d'entraîner les Etats dans des conflits graves et interminables. Le rejet du Protocole de Genève, dernier essai d'une organisation internationale universelle, nous a clairement montré que les Nations européennes et extra-européennes, ne sont pas encore parvenues au stade où les intérêts généraux de l'humanité prime les intérêts particuliers d'un continent, d'une région, ou d'un Etat. Il nous a montré de plus, que pour atteindre la paix générale, il est extrêmement dangereux de se proposer des buts irréalisables, dans le cadre d'une organisation internationale mal développée, et en présence des peuples dont la psychologie est encore orientée dans le sens de l'individualisme et du particularisme.

Pour parvenir à une organisation quelconque de paix, il faut changer les méthodes. Au lieu de commencer par un Pacte universel, il faut commencer par un accord individuel; au lieu de conférer à un organe unique la solution des problèmes qui se posent dans tel ou tel point du globe, il faut en saisir les organes particuliers créés entre les Etats appartenant à la même région. Au lieu d'appliquer le système de centralisation dans la vie internationale des peuples, il faut appliquer le système de décentralisation. La Société des Nations ne doit pas être formée d'une union générale des peuples, elle doit être formée par la juxtaposition d'unions restreintes. Elle ne doit pas être un organe de centralisation, mais un organe de coordination. Voilà que dit la réalité. En effet, beaucoup de maux qui depuis la fin de la guerre sont survenus à certains Etats européens, ont pour cause, nous semble-t-il, le fait, qu'en poursuivant l'idéal de

paix dans le cadre d'une Société des Nations universelle, ils avaient oublié de se grouper d'abord, en sorte que, voulant organiser le monde ils étaient restés inorganisés eux-mêmes. La politique poursuivie ces derniers temps, par les Etats appartenant aux autres continents s'oriente de plus en plus et d'une manière tout à fait nette vers des groupements continentaux, en vue de marquer une solidarité qui les unit, solidarité plus ferme et plus visible que celle proclamée par la Société des Nations. L'Amérique nous en donne une preuve éclatante. Or, il est temps que l'Europe s'organise elle aussi, pour mieux résoudre les problèmes qui lui sont propres. La Conférence de Locarno semble l'orienter dans ce sens.

SECTION II

Les Accords de Locarno

La Conférence de Locarno commença ses travaux le 5 octobre 1925, et les termina le 16 du même mois.

D'après l'acte final de la Conférence, les représentants des gouvernements allemand, belge, britannique, français, italien, polonais et tchécoslovaque, en vue de rechercher d'un commun accord les moyens de préserver du fléau de la guerre leurs nations respectives et de pourvoir au règlement pacifique des conflits de toute nature, qui viendraient éventuellement à surgir entre certaines d'entre elles, ont donné leur agrément, aux projets de traités et de Conventions, qui les concernent respectivement. Ces projets de Traités et de Conventions sont au nombre de cinq, mais on peut les diviser en deux groupes étant donné certaines différences, qui existent entre eux, bien que tous les cinq forment un ensemble indivisible.

1^{er} Groupe: Traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande Bretagne et l'Italie. Ce traité que nous nommerons désormais le Pacte Rhénan est complété par deux Conventions d'arbitrage conclues le même jour et sous les mêmes conditions entre l'Allemagne d'une part, la France et la Belgique d'autre part.

2^{ème} Groupe: Deux traités d'arbitrage conclus entre l'Allemagne et la Pologne, et entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Ces actes, paraphés « *ne varietur* » le 16 Octobre 1925, porteront la date de ce jour bien que leur signature définitive ait été fixée pour le 1^{er} décembre 1925 à Londres.

Les accords de Locarno, composés de ces deux groupes d'actes, sont conçus comme un tout. Non seulement au point de vue matériel,

mais aussi au point de vue juridique, ils représentent un document diplomatique unique. Elaborés au cours de la même Conférence, ils se « réfèrent réciproquement les uns aux autres ». Ils portent la même date, leur signature doit avoir lieu le même jour, et « au cours d'une même réunion », leur entrée en vigueur, ainsi que leur durée, sont subordonnées aux mêmes conditions, en sorte qu'ils ne peuvent pas être envisagés autrement que comme un ensemble, calculé par tous les éléments qui le composent, à faciliter le maintien de la paix entre les Etats qui s'y trouvent engagés.

A côté de ces instruments de paix, l'acte final de la Conférence mentionne encore qu'à la suite des projets de Traités d'arbitrage, conclus avec l'Allemagne, la France, la Pologne, et la Tchécoslovaquie ont également arrêté à Locarno deux projets d'accords, « en vue de s'assurer réciproquement le bénéfice desdits traités ». Ces deux projets, représentent à leur tour, un second tout, destiné à compléter sur certains points, les accords de Locarno proprement dits et ainsi de faciliter le bon fonctionnement du système locarnien dans son ensemble. Si on ne peut pas prétendre qu'au point de vue juridique, ces deux accords de garantie réciproque font partie intégrante des accords de Locarno, du moins on peut soutenir qu'ils le sont au point de vue politique, car, étant expressément mentionnés dans l'acte final de la Conférence, ils entrent dans l'ensemble du système locarnien, d'autant plus que leur entrée en vigueur, ainsi que leur durée, sont subordonnées à l'entrée en vigueur et à la durée du Pacte Rhénan lui-même. De plus, si l'on prend en considération l'esprit et le but des accords de Locarno, on se rend bien compte que sans ces deux Traités de garantie nécessaires pour la sécurité des frontières orientales, le système locarnien, dans son ensemble, risque d'être inefficace pour maintenir la paix en occident.

Le pivot du nouveau système est le Traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, et l'Italie. Avec les conventions d'arbitrage franco-allemandes et germano-belge, il forme

comme nous l'avons déjà signalé, le premier groupe du système, le groupe principal. Les Traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne, ainsi qu'entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, forment le deuxième groupe du système, le groupe complémentaire. Ils sont complétés, eux aussi, par deux Traités de garanties : franco-polonais et franco-tchécoslovaque. Par conséquent, pour mieux saisir le mécanisme et la portée de l'œuvre de Locarno, la présente section sera divisée en deux paragraphes, 1°) Le Pacte Rhénan et les Conventions d'arbitrage germano-belge et franco-allemande, 2°) Les Traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne et entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie et les Traités de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque. Mais étant donné que l'entrée en vigueur et la durée de tous ces actes sont subordonnées aux mêmes conditions, aux deux paragraphes précédents, sera ajouté le troisième : entrée en vigueur et durée des accords.

§ 1 — *Le Pacte Rhénan et les Conventions d'arbitrage
Germano-Belges et Franco-Allemandes*

Le Pacte Rhénan, résultat de longs efforts de la part des Etats soucieux de leur sécurité respective, se propose de mettre fin à l'inquiétude constante pour la paix dans la région de l'Europe occidentale. Les Parties signataires dans le préambule du Pacte, déclarent nettement que les Nations qui ont eu à subir le fléau de la guerre, de 1914-18, ont enfin le droit de se reposer dans la paix et dans la sécurité. A cet effet, elles conviennent de donner « à toutes les puissances signataires intéressées des garanties complémentaires dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et des Traités en vigueur entre elles ». Ces obligations nouvelles ont pour conséquence non seulement de renforcer les garanties déjà existantes mais d'en procurer d'autres au cas où un Etat situé dans la région visée se trou-

verait victime d'une agression de la part d'un des voisins situés dans la même région.

La nature juridique du Pacte Rhénan est celle d'un Traité de garantie mutuelle (1). Les puissances signataires garantissent individuellement et collectivement le maintien du *statu quo* territorial et juridique d'une région strictement déterminée. Il est caractérisé par ce fait qu'il a pour base le principe de la mutualité, et comme tel représente un « type de la nouvelle méthode », inaugurée par la Société des Nations. Ce n'est pas un traité d'alliance, même défensive, car il ne vise aucun Etat et son esprit, ainsi que sa nature, n'est pas de provoquer la guerre, comme c'est le cas pour les Traités d'alliance, mais de l'empêcher, en associant tous les Etats intéressés, directement ou indirectement, dans la région garantie, à une œuvre commune de coopération et de paix. Sa pointe n'est pas dirigée contre personne, car entre les Etats qui l'ont signée, il n'y a ni groupes distincts, ni parties plus ou moins désignées dont les intérêts puissent être opposés. Ils ne sont ni alliés ni ennemis, mais les « coopérateurs de paix » qui se sont promis de maintenir la paix sur leurs frontières et entre eux. Si quelqu'un est visé ce n'est pas tel ou tel Etat ou tel ou tel groupe d'Etats, mais l'agresseur éventuel quel qu'il soit. Les garanties prévues, pour faire respecter les engagements pris, ne sont pas destinés à l'un des Etats intéressés, mais à l'Etat attaqué. Les obligations des Etats garants sont les mêmes, qu'il s'agisse de la France ou de l'Allemagne. La Grande Bretagne et l'Italie, — puissances garantes — interviendraient non seulement au cas où la France et la Belgique seraient attaquées par l'Allemagne, mais aussi au cas où celle-ci serait attaquée par celles-là. La garantie

(1) V. Fauchille. *Op. cit.* t. I p. III § 882; Baron Descamps : *Rapport de la Commission des affaires étrangères chargée de l'examen du projet de loi portant approbation des accords de Locarno*; Paul Boncour : *Rapport présenté à la Chambre des députés, lors de la ratification des accords de Locarno*. G. Chklaver : *Les accords de Locarno* : *Politica*, avril-mai 1926.

est bilatérale. Ainsi, on peut dire, que le Pacte Rhénan est un genre spécial de Traité de garantie territoriale, genre tout à fait nouveau, et jusqu'aujourd'hui inconnu dans la pratique du droit international public.

Parmi les Etats signataires du Pacte Rhénan, figurent la Belgique, comme puissance directement intéressée dans la région Rhénane. Le statut international de la Belgique d'avant guerre était celui d'un pays perpétuellement neutre. En conséquence sa souveraineté s'en trouvait restreinte en ce sens qu'elle n'était libre d'employer ses forces militaires qu'en cas de légitime défense. Par suite de la violation de sa neutralité, au commencement de la guerre de 1914, le traité de Versailles, dans son art. 31, déclare que le statut de la Belgique, établi par les Traités du 19 Avril 1839 ne correspondent plus aux circonstances actuelles, en engageant l'Allemagne à consentir, dès à présent, à l'abrogation de ces traités et à reconnaître et à observer toutes conventions quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales puissances alliées et associées ou certaines d'entre elles avec le gouvernement de la Belgique ou des Pays-Bas à l'effet de remplacer lesdits traités de 1839. Par cet article, la question de l'abrogation de la neutralité belge était seulement posée, elle n'était pas résolue. En vérité, la Belgique cessa d'être neutre depuis 1914, mais au point de vue juridique, le régime de 1839 subsistait encore. Le premier acte intervenu en ce sens après le Traité de Versailles, est le Pacte Rhénan qui, dans son préambule, constate l'abrogation des traités relatifs à la neutralité belge. Ainsi, c'est seulement à partir du 16 octobre 1925, que la Belgique indépendante depuis 1830, devenait souveraine et libre de ses actes. (1)

L'abrogation de la neutralité belge, par le Pacte Rhénan, a

(1) Voir Henri Jaspard : *Locarno et la Belgique* : La revue Belge, 15/10/1925.

soulevé de vives objections au sein de la Chambre des Représentants à Bruxelles. On a prétendu qu'au point de vue du droit, elle ne peut être valable, pour la Hollande, étant donné que ce pays, n'a pris aucune part ni aux délibérations de Versailles, ni à celles de Locarno. L'article 31 du Traité de Versailles, vise expressément les traités de 1839 et fait dépendre leur abrogation de la conclusion d'une convention entre les puissances alliées et associées ou certaines d'entre elles, « avec les gouvernements de Belgique ou des Pays Bas », mais pour les Pays Bas, les dispositions du Traité de Versailles sont *res inter alios acta*, en sorte que, les Traités de 1839 signés par la Hollande, subsistent encore et la neutralité de la Belgique qui en est la conséquence, ne peut pas disparaître sans que cette disparition soit notifiée et acceptée par ledit pays. On a prétendu de plus que l'abrogation de la neutralité belge étant la base du Pacte Rhénan, celui-ci peut être gravement atteint par la fausseté de cette base elle-même, puisque la neutralité, au moins dans le droit, existe encore. (1)

Pour se rendre bien compte de cette controverse juridique surgie autour de l'abrogation de la neutralité belge, il faut se rapporter à l'article 31 du Traité de Versailles. On y lit que les Traités du 19 avril 1839 « ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». En conséquence, leur abrogation doit avoir lieu en vertu de la clause *rebus sic stantibus* (2). Cette fameuse clause, dans la théorie du droit international public, signifie qu'un Etat n'est plus tenu de remplir ses obligations au cas d'un changement radical de la situation entre le jour de la conclusion du Traité, et un moment déterminé. Dans son principe, elle est absolument exacte, car il est

(1) Voir : Chambre des représentants : annales parlementaires, séance du 19, et du 20 Janvier 1926.

(2) Sur la clause R.S.S. Strupp op. cit. page 180; Fauchille, op. cit. t. I partie 3 § 853; B. Pouritch : *Clause rebus sic stantibus* 1918.

évident que l'inexistence des causes qui avaient déterminé la conclusion d'un traité doit entraîner l'inexistence du Traité lui-même.

Dans le domaine du droit international public, où les traités conclus entre les Etats engagent des intérêts considérables, et surtout où leur durée n'est pas limitée dans le temps, le changement de la situation, provoqué à la suite d'un événement inattendu, pourrait influencer, d'une manière très grave, la vie internationale et même interne des signataires, si les Traités, conclus pour des raisons qui n'existent plus, produisent encore leurs effets, parce que, le terme pour lequel ils étaient conclus n'est pas encore écoulé ou parce qu'il n'était pas prévu. Ce serait une chose absurde que de condamner un Etat à en subir les conséquences seulement de ce chef qu'il a mis sa signature au bas d'un Traité dont les dispositions se trouvent en contradiction avec l'état de choses nouveau. Mais, bien qu'il en soit ainsi, la clause *rebus sic stantibus* se trouve en contradiction avec un autre principe de droit international public en vertu duquel un traité, qui est un contrat entre ses signataires, ne peut être rompu par un acte de volonté unilatérale. Ce serait un danger extrêmement redoutable que de permettre à une seule partie de juger de la validité du Traité et d'y renoncer parce qu'à son avis il ne répond plus aux circonstances du moment. Il n'existe pas de norme, dit M. Redslob, d'après laquelle un événement nouveau qui paraît grave au moment de son apparition, soit un motif légitime pour rompre un engagement (1). La Clause *rebus sic stantibus*, ne doit jouer que le rôle d'une condition résolutoire. Comme telle, elle doit être stipulée pour agir, surtout quand il s'agit d'un traité qui engage des intérêts importants et dont la durée n'est pas limitée. Dans la théorie on peut soutenir que la clause se trouve toujours sous entendue en sorte que, chaque traité international porte en lui même une condition résolutoire. Dans la pratique une telle interprétation nous semble très

(1) R. Redslob : Histoire des grands principes du droit des gens, page 24.

dangereuse, car elle permet à un Etat mal intentionné, de se débarrasser d'un Traité qui ne lui plaît pas et ainsi d'abuser, dans le domaine des engagements internationaux. En tous cas, faute d'une mention expresse dans le traité de la clause *rebus sic stantibus* et si les Parties contractantes ne sont pas d'accord sur le fait que le Traité ne correspond plus aux circonstances nouvelles, le différend doit être soumis à l'examen de la Cour de Justice. A cette condition seulement la foi dans les traités internationaux pourrait être conservée, car il ne faut pas oublier qu'un accord quelconque entre les Nations est avant tout une affaire de confiance. Autrement, la clause *rebus sic stantibus*, doit être repoussée.

En ce qui concerne la suppression définitive de la neutralité belge, sa validité, vis à vis de la Hollande et au point de vue du droit, ne doit pas être nécessairement justifiée par la clause *rebus sic stantibus*. Non parce qu'une telle justification pourrait être mise en question, car la situation internationale de 1839, est évidemment changée, et les circonstances d'alors ne sont sans aucune doute, celles d'aujourd'hui, mais, pour ne pas invoquer un principe pareil là où il y a d'autres moyens pour prouver la parfaite validité de la suppression.

La Belgique et la Hollande font partie, toutes les deux, de la Société des Nations. En vertu de l'Article 10 du Pacte les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société. Les Etats membres ont donc assumé l'obligation de garantir les uns vis à vis des autres. Il se peut que la Belgique soit appelée à venir en aide à la Hollande attaquée. Mais un Etat perpétuellement neutre ne peut employer ses forces pour défendre l'inviolabilité des frontières appartenant aux autres Etats. En conséquence, il ne peut être garant et par là membre de la Société des Nations. Cependant, la Belgique l'est. Cela prouve que la Hollande, étant elle aussi, membre de la Société, est

d'avis, que les Traités de 1839 soient abrogés puisqu'elle n'a fait aucune observation le jour où la Belgique y est entrée sans aucune réserve. (1) La Hollande a donc reconnu d'une manière tacite les dispositions de l'article 31 du Traité de Versailles et par conséquent celles du Pacte Rhénan concernant l'abrogation de la neutralité Belge. Ainsi, la Belgique a cessé d'être neutre non seulement dans le fait mais aussi dans le droit.

**
*

Le principe de garantie dans le Pacte Rhénan est posé dans son article I. En vertu de cet article, les Hautes Parties contractantes s'engagent à garantir individuellement et collectivement :

1 — Le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France ;

2° — L'inviolabilité desdites frontières telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de Versailles.

3° — L'observation des dispositions des articles 42 et 43 du Traité de Versailles concernant la zone démilitarisée.

La garantie est mutuelle. En conséquence, toutes les Parties contractantes ont l'obligation de respecter et de faire respecter, par tous les moyens qui seront à leur disposition, l'inviolabilité du *statu quo* de la région rhénane. De plus, l'article premier du Pacte Rhénan vise expressément l'observation des dispositions des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, en vertu desquelles il est interdit à l'Allemagne non seulement de maintenir ou de construire des fortifications dans le domaine de la zone démilitarisée, mais encore, tout entretien où le rassemblement de forces armées soit à titre permanent soit à titre temporaire, ainsi que toutes manœuvres militaires, de quelque nature qu'elles soient, et le maintien

(1) La Suisse est devenue membre de la Société après avoir formulé les réserves concernant son statut international.

de toutes facilités matérielles de mobilisation. Par là, le point névralgique à l'occident devient l'objet de garanties non seulement de la part des Etats directement intéressés, mais aussi de la part de la Grande-Bretagne et de l'Italie. L'importance de cette garantie apparaît clairement quand on songe que l'incertitude de la paix dans la région rhénane devenait angoissante par le fait de l'abrogation de la neutralité belge. Les Etats qui en étaient garants n'avaient aucune obligation vis-à-vis de la Belgique qui, devenue libre, se sentait seule et en quelque sorte délaissée. Le Pacte Rhénan est le premier acte diplomatique depuis la signature du Traité de Versailles qui substitue à l'ancienne neutralité belge un ensemble de garanties fournies non seulement par les pays limitrophes, mais aussi par la Grande Bretagne et l'Italie comme les garantes du nouveau statut.

Le respect du *statu quo*, visé par l'article premier du Pacte Rhénan, est garanti, *individuellement* et *collectivement* par tous les Etats signataires du Pacte.

Dans le droit international public, il y a deux sortes de garanties : simple et collective. La garantie simple ou individuelle est la garantie donnée par deux ou plusieurs Etats garants « sans établir un lien juridique entre eux » (1). Ce sont les garanties individuelles, distinctes, séparées les unes des autres en sorte que, l'Etat qui en est lié, le jour où le *casus garantiae* se trouve accompli, est dans l'obligation de remplir son devoir de garant sans tenir compte si les autres Etats qui ont, eux aussi, garanti le même objet ou la même situation juridique, ont rempli les leurs. La garantie collective est par contre la garantie donnée par deux ou plusieurs Etats qui s'engagent mutuellement à venir en aide à l'Etat garanti (1). L'engagement étant mutuel, la garantie col-

(1) Fauchille, op. cit. T. I. P. III § 892.

(1) Fauchille, op. cit. K. Strupp op. cit. p. 198.

lective renferme deux sortes d'obligations: a) celles qui existent entre les garants d'une part et l'Etat garanti d'autre part; b) celles qui existent entre les garants eux-mêmes, car ils s'engagent aussi les uns envers les autres, « à exécuter fidèlement la promesse faite au garant »(1). Dans ce dernier cas, il y a une théorie qui tend à faire de la garantie collective une sorte d'échappatoire pour les Etats garants. Le 14 Juin 1867, à la chambre des Communes d'Angleterre, à propos de la garantie de neutralité du Luxembourg et sur la question : les devoirs résultant de la garantie collective incombent-ils à chaque Etat garant en particulier ou à tous les Etats garants collectivement, lord Stanley a répondu qu'au cas d'une violation de l'état garanti, l'action collective peut être demandée à toutes les Puissances garantes, mais « pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément ». La même théorie, à la même Chambre, a été soutenue par Lord Asquith en 1914 (2). Il va sans dire, que c'est une question d'une extrême importance pour l'Etat garanti, car la valeur de garantie dépend du fait de savoir, si, le cas échéant les Etats garants agiront ensemble et surtout si, au cas où l'un d'entre eux interprète le traité de garantie d'une manière différente, les autres agiront séparément, c'est-à-dire, conformément à leurs interprétations. Bien que cette question délicate soit résolue par la majorité des auteurs de droit international public en ce sens que l'exécution de l'obligation qu'a l'un des garants vis-à-vis de l'Etat garanti ne peut pas dépendre de la seule volonté des autres garants et que chacun d'eux est tenu séparément d'exécuter la promesse de garantie, il n'est pas moins nécessaire que, dans chaque cas concret, pour déterminer l'étendue des obligations assumées par les garants, il faudrait se reporter au traité dont les dispositions et

(1) Fauchille, op. cit.

(2) Fauchille op. cit. T. I. p. III § 892, K. Strupp op. cit. p. 198.

l'esprit surtout, serviraient de moyens les plus sûrs pour apprécier la portée et le sens des obligations contractées. (1)

Dans le Pacte Rhénan, une telle question ne peut pas être posée. En cas de violation des obligations qui s'y trouvent inscrites, les deux puissances garantes — la Grande Bretagne et l'Italie, sont expressément tenues de remplir leur devoir, ainsi que le Pacte le prévoit. A aucun moment, le refus de l'une de venir en aide à l'Etat garanti ne peut servir de prétexte à l'autre pour en faire autant. Il est vrai qu'au premier abord on a l'impression que le mot « collectivement » employé dans l'article 1 du Pacte diminue en quelque sorte la valeur pratique des engagements assumés par les Etats garants d'autant plus que l'un d'entre eux est la Grande-Bretagne, dont les hommes d'Etat sont enclins à estimer que, dès que l'on se trouve en présence d'une garantie collective, les obligations qui en découlent doivent être remplies par tous les garants conjointement, autrement l'obligation de garantie n'existerait pour personne. En effet, le danger d'une telle interprétation n'est pas à craindre. L'article 1 du Pacte Rhénan stipule que la garantie doit être fournie individuellement et collectivement. Les Puissances garantes sont tenues d'intervenir soit individuellement soit collectivement, en sorte que, si toutes les deux sont d'accord que le *casus garantiae* est accompli, l'intervention collective est à envisager, si au contraire l'une d'elles le conteste, l'autre agirait seule et séparément, car, d'après le Pacte, les Etats garants sont absolument indépendants dans l'appréciation du *casus garantiae*. D'autre part, le but et l'esprit du Pacte sont suffisamment clairs pour ne laisser aucun doute quant à l'étendue des obligations pour chacun des garants. D'ailleurs, lors de la discussion du Pacte Rhénan à la Chambre des Communes d'Angleterre, sur la question de Mon-

(1) Sur ce point voir : Fauchille op. cit. T. I p. II § 892; K. Strupp op. cit. 198 — Milovanovitch : *les Traités de garantie du XIXème siècle 1888* — Funck Brentano et Sorel : *Précis du droit des gens*.

sieur Mac Donald, si l'Italie et l'Angleterre, agissaient conjointement au moment où le *casus foederis* se produirait, Monsieur Chamberlain, l'un des négociateurs du Pacte, répondit : « je n'ai aucun doute que, dans la pratique, les deux Puissances garantes procéderaient immédiatement à un échange de vues, mais il est probable que les Puissances garanties, désireraient vivement connaître le point de vue des puissances garantes avant de prendre des mesures quelconques. Néanmoins, les Puissances garantes, sont indépendantes et le gouvernement britannique peut, lui-même, décider indépendamment si la situation prévue de danger immédiat existe. » (1)

**
*

Après avoir proclamé le principe de garantie du *statu quo* territorial sur le Rhin, le Pacte Rhénan proclame, pour la première fois dans l'histoire, deux grands principes qui jusqu'aujourd'hui ne se trouvaient que dans la théorie du droit international public : le premier : défense de guerre, le second : arbitrage obligatoire. (2)

A. — La Défense de guerre

La violation du *statu quo* rhénan, garanti par l'article 1er du Pacte pouvant être commise uniquement par les États limitrophes, l'article 2 dudit Pacte, pose en principe la défense de guerre. « L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France, s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre, en aucun cas à la guerre ». L'engagement est général et pris par les États directement intéressés au Rhin -- l'Allemagne, la Belgique, la France, -- de ne recourir en aucun cas et sous aucun prétexte à la guerre, sauf les cas expressément énumérés, comme nous le ver-

(1) Le Temps 20 Novembre 1925.

(2) Le sens du mot « arbitrage » employé dans le Pacte Rhénan est le même que dans le Protocole de Genève.

rons plus tard. La défense de guerre est absolue à tel point que, quel que soit le différend qui viendrait à diviser les Etats intéressés il ne doit pas être réglé autrement que par les moyens pacifiques prévus par le Pacte de la Société des Nations et développé et précisé par le Pacte Rhénan lui-même.

La défense de guerre posée si catégoriquement par l'article 2 alinéa 1 du Pacte, tire son origine immédiate de l'article 2 du Protocole de Genève. Là, comme dans le Pacte Rhénan, les Parties contractantes conviennent qu'en aucun cas, elles ne doivent recourir à la guerre, ni entre elles, ni contre toute Partie qui se conformera aux dispositions du Protocole. Seulement, la différence consiste en ce que l'engagement inscrit au Protocole, a une portée générale, et lie toutes les Parties signataires, tandis que l'engagement inscrit dans le Pacte Rhénan a une portée restreinte et lie non pas toutes les parties signataires, mais seulement les Etats directement intéressés dans la région garantie. Les Etats garants restent complètement en dehors d'une telle obligation. D'autre part, dans le Protocole de Genève, les Etats signataires s'engagent à ne recourir en aucun cas à la guerre, tandis que dans le Pacte Rhénan, les Etats intéressés s'engagent à ne se livrer de part et d'autre à aucune *attaque* ou *invasion* et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre. On voit ici des précisions qui, au premier abord, paraissent inutiles, car, l'état de guerre englobe chaque attaque, chaque invasion. On ne peut pas dire qu'il y a une invasion sans qu'il y ait de guerre. Mais, pour éviter toute ambiguïté quant à l'interprétation, il a paru fort utile aux négociateurs de Locarno, de préciser les cas dans lesquels la garantie doit jouer. La guerre doit être précédée d'une déclaration faisant savoir aux Parties contre qui elle est dirigée, que l'état d'hostilité succède à l'état de paix. Mais il se peut que les hostilités commencent avant que la guerre soit déclarée, en sorte que, l'Etat attaqué pourrait être privé de toute aide immédiate de la part de son allié si le *casus garantiae* du Trai-

té d'alliance, doit jouer uniquement « en cas de guerre ». En effet, que ce soit une attaque ou une invasion, ou enfin une guerre, la sécurité du pays attaqué n'en est pas moins mise en question. Pour ne laisser aucun doute sur le point de savoir si la défense de guerre entre les Etats intéressés est méconnue, l'article 2, al. 1 du Pacte Rhénan est sans obscurité. Serait-ce une attaque ou une invasion ou une guerre, l'Etat qui l'aurait commise devrait s'attendre à voir se dresser contre lui tous les autres Etats signataires soucieux du maintien du statut garanti.

La défense de guerre une fois arrêtée, l'article 2 alinéa 2 du Pacte, fait des exceptions nécessaires. Les Etats en question pourront recourir à la guerre s'il s'agit :

1 — de l'exercice du droit de légitime défense, c'est à dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'article 2 al. 1 ou à une contravention flagrante aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire;

2 — d'une action en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations;

3 — d'une action en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations ou en application de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations pourvu que dans ce dernier cas cette action soit dirigée contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque.

(1) La première des exceptions vise le droit de légitime défense. Dans son principe, ce droit consiste en ce qu'un Etat a le *droit* et aussi le *devoir* de s'opposer à toute agression dirigée contre son existence. Dans le droit international public, le droit de légitime défense est la conséquence directe du droit de liberté. Il est le même que dans le droit interne qui autorise chaque individu à s'opposer à toute attaque qui serait dirigée contre sa vie, si cette attaque était

de nature à le menacer d'une manière évidente et si, le moment où le danger devient imminent, l'emploi de la violence était « l'unique recours possible ». En conséquence, le droit de légitime défense autorise l'emploi des forces de la part de l'Etat victime d'une attaque, seulement dans le cas où cette attaque est *injuste, contraire* au droit, autrement il ne peut pas s'en servir pour justifier ses actes dont la nécessité n'est déterminée ni par le degré de menace existant ni par le manque d'autres moyens pour s'y opposer. D'où précisément le danger que le droit de légitime défense ne soit pas abusé de telle façon qu'un Etat, sous prétexte d'agir en conformité avec lui, poursuit des fins particulières en vue de réaliser ses intérêts immédiats ou lointains. Le droit de légitime défense doit être strictement distingué de la théorie du droit de *conservation* qui ne peut pas justifier l'emploi de la force, car, son domaine étant beaucoup plus large que celui de la première doctrine, elle ne suppose pas nécessairement une agression, mais prétend valoir dans tout péril, quelle que soit son origine. (1) De cette théorie est issue celle du *droit de nécessité*, théorie allemande d'après laquelle « l'Etat de nécessité est la *situation*, objectivement jugée dans laquelle un Etat est menacé, d'un grave danger... » (2) Elle ne suppose pas un acte injuste, contraire au droit, mais une « situation » à laquelle un Etat, pour s'en ménager les conséquences, pourrait s'opposer par tous les moyens possibles, donc par la force matérielle, ainsi que le dit le chancelier allemand Bethmann Hollweg « nécessité n'a pas de loi ». Cette théorie est généralement repoussée, même par certains auteurs allemands, au moins dans sa forme extrême. (3)

Le recours à la guerre en vertu du droit de légitime défense est, d'après le Pacte Rhénan, subordonné aux conditions suivantes :

(1) R. Redslob op. cit. p. 25 et suivantes.

(2) Strupp op. cit. p. 228.

(3) Fauchille op. cit. Visscher : Les lois de la guerre et la théorie de la nécessité R. D. I. P. T. 24; Strupp op. cit. p. 29.

a) qu'il y ait une violation de l'engagement de l'article 2 al. 1 du Pacte, c'est à dire, qu'un des Etats intéressés ait passé outre à son engagement de ne se livrer contre les autres Etats également intéressés, à une attaque, ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre; b) qu'il y ait une contravention flagrante aux articles 42 et 43 du traité de Versailles, sous la condition toutefois, qu'elle soit *flagrante*, qu'elle constitue un acte *non provoqué* d'agression et qu'une action militaire immédiate, en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, soit nécessaire.

Pour que le droit de légitime défense ne soit pas contesté, la question de savoir qui constatera qu'il y a une violation flagrante du Pacte et surtout qu'une action immédiate est nécessaire, n'est pas explicitement résolue. Sans doute, ce sera le Conseil de la Société des Nations, mais en cas de légitime défense qui, d'après sa nature même, nécessite une action immédiate, il est impossible à l'Etat attaqué d'attendre que le Conseil décide, à l'unanimité, qu'il y a ou non violation flagrante et qu'une action immédiate est ou n'est pas nécessaire. Car, il n'est pas dans la logique de la légitime défense que celui qui se trouve dans une situation qu'il juge périlleuse pour son existence, attende quelqu'un pour l'autoriser à se défendre. C'est à l'Etat lui même de juger s'il y a lieu, d'après le degré de danger, de saisir le Conseil ou d'entreprendre une action immédiate. En tous cas, le Conseil doit être immédiatement saisi de l'affaire.

(2) Le deuxième cas où la guerre, d'après le Pacte Rhénan, est permise, est le cas de l'application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. Cette exception est tout à fait logique avec la lettre et l'esprit des accords de Locarno, pris dans leur ensemble. Ils sont d'abord conclus sous les auspices de la Société, ensuite, tous ses signataires en font partie, enfin, l'article 7 du Pacte Rhénan déclare que, « le présent traité, destiné à assurer le maintien de la paix et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci, de pren-

dre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde. » Or, les Etats signataires des accords, en assumant les nouvelles obligations qui en découlent, ne sont nullement déliés de celles qu'ils ont contractées dans le Pacte, comme Membres de la Société des Nations. Chaque fois où, d'après le Pacte de la Société, ils sont appelés à intervenir, cette intervention ne peut être entravée par aucun engagement qu'ils ont contracté séparément entre eux au sens de l'article 21 du Pacte, sur lequel s'appuie le Pacte Rhénan lui-même. En conséquence, l'action armée d'un Etat signataire du Pacte Rhénan, au nom de la Société des Nations ou avec son autorisation, est une exception à la défense de guerre pleinement justifiée et par le but et par la destination de la nouvelle organisation internationale.

(3) Le troisième cas où la guerre devient légitime, est le cas de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations. Faute d'une décision unanime du Conseil, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Toutefois, cette liberté d'action, reconnue par le Pacte aux Etats membres de la Société des Nations, est, d'après le pacte Rhénan, restreinte en ce sens que les Etats garantis ne peuvent recourir à la guerre que sous la condition que ce recours soit dirigé contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque. En effet, si en cas de différend entre l'Allemagne et la France, le Conseil de la Société, à qui le différend est soumis, ne réussit pas à le résoudre à l'unanimité, ni l'une ni l'autre ne sont autorisées à recourir aux armes, sauf le cas où l'une d'entre elles se livre la première à une attaque. Par là, le troisième cas de guerre légitime se confond avec le premier, parce qu'il s'agit du droit de légitime défense. En conséquence, on doit conclure que cette exception, ainsi que celles prévues en application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, n'est pas prévu pour permettre aux Etats directement intéressés au Rhin de faire la guerre en vue de maintenir le statut

garanti par le Pacte Rhénan, car tous les cas, où le Conseil, conformément au Pacte de la Société des Nations, peut autoriser un Etat membre à faire la guerre, sont bien précisés par les autres articles du Pacte Rhénan lui-même. Ces deux dernières exceptions à la défense de guerre, sont prévues principalement pour permettre à un Etat garanti par le Pacte Rhénan, de faire la guerre avec un autre Etat également garanti, non au cas où celui-ci violerait le statut garanti, car les autres dispositions du Pacte le prévoient déjà, mais au cas où il entreprendrait une guerre contre un Etat qui n'est pas signataire du Pacte Rhénan. Le projet de loi tendant à autoriser le Président de la République française à ratifier les accords de Locarno le dit clairement : les limitations à l'engagement général inscrit au début de l'article 2 du Pacte Rhénan tendent essentiellement à nous permettre de venir en aide à la Pologne ou à la Tchécoslovaquie si ces pays se trouvaient attaqués sans que notre intervention constitue une violation de nos engagements. Ainsi, l'hypothèse d'une guerre directe franco-allemande étant exclue par l'engagement solennel pris par les deux pays, notre liberté d'intervention ne subit pas d'autres entraves que celles qui résultent pour tous les Etats membres de la Société des Nations de l'existence du « *Covenant* » et des règles énoncées par ses articles 11 à 16. Il en est de même pour tous les Etats intéressés au Rhin.

B. — *L'arbitrage obligatoire*

La procédure pacifique obligatoire pour le règlement des différends éventuels entre les Etats intéressés au Rhin, est la conséquence logique du principe de défense de guerre posé par l'article 2, al. 1 du Pacte Rhénan. Pour supprimer la guerre, qui n'est autre chose que la solution par la force d'un différend que les Etats en litige n'ont pu réussir à régler à l'amiable, il faut bien lui substituer un autre moyen, qui, bien qu'éliminant la force armée comme un

facteur quelconque dans la réglementation des différends internationaux, n'est pas moins capable de leur donner une solution *définitive, obligatoire et sanctionnée*.

Le Pacte Rhénan dans son article 3 pose la règle de la procédure pacifique obligatoire d'une manière expresse. L'Allemagne et la Belgique ainsi que l'Allemagne et la France dit cet article « prenant en considération les engagements respectivement pris par elles dans l'article 2 du présent traité... s'engagent à régler par voie pacifique... toute question, de quelque nature qu'elle soit qui viendrait à les diviser et qui n'aurait pu être résolue par les procédés diplomatiques ordinaires. Comme la nature de ces questions peut être différente, l'al. 2 du même article, stipule que « toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit » seront soumises à des juges à la décision desquels les puissances s'engagent à se conformer ». Pour les autres, c'est-à-dire pour celles qui, d'après leur nature, ne peuvent être soumises à des juges, parce qu'entrant dans le domaine politique, et comme telles nécessitant un mode de procédure spéciale, elles seront portées devant une Commission de Conciliation. Si l'arrangement du différend proposé par la Commission n'est pas agréé par les deux Parties, « la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations, statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société ». La procédure pacifique est donc combinée : Tribunal arbitral ou la Cour de Justice pour les questions d'ordre juridique, la Commission de Conciliation ou le Conseil de la Société des Nations, pour les questions d'ordre politique. Ainsi, toutes les questions, de quelque nature qu'elles soient, qui peuvent se poser à l'avenir entre l'Allemagne, la Belgique et la France (1), sont englobées par la procé-

(1) La Grande Bretagne et l'Italie étant seulement les garantes du Pacte Rhénan ne sont nullement engagées à soumettre leurs différends éventuels avec les autres Puissances signataires, à la procédure pacifique prévue par l'Article 3 du Pacte.

ture prévue, qui, dans le Pacte Rhénan est expressément déclarée obligatoire. Les Parties sont tenues, dans le sens strict du mot, d'accepter la compétence des organes chargés d'examiner le différend et d'exécuter, sans aucune réserve, les décisions rendues. Tel est le principe général du règlement pacifique des différends entre les Etats directement intéressés dans la région Rhénane.

En application de l'article 3 du Pacte Rhénan, les deux Conventions d'arbitrage germano-belge et franco-allemande (1), signées le même jour, fixent les modalités de la procédure à suivre par les Parties en litige. Notons tout d'abord que la procédure pacifique prévue, ne doit être appliquée qu'après que la question n'a pu être résolue par les procédés diplomatiques ordinaires. Sur la demande de l'une des Parties, l'inobservation des procédés diplomatiques par l'autre Partie, doit constituer la non recevabilité du différend par les organes qui en sont saisis. Cependant, la Convention n'ayant prévu aucun délai dans lequel ces procédés ordinaires doivent prendre fin, il se peut qu'une des Parties, pour des raisons particulières, prétende que leurs conversations directes au sujet du différend n'ont pu aboutir à un arrangement amiable, tandis que l'autre, pour des raisons particulières à elle, soutient que les conversations entamées, bien que restées sans résultat, ne laissent pas moins l'espoir d'aboutir à des résultats satisfaisants. Pour éviter un tel abus, le délai pour les conversations directes doit être « raisonnable » et en tout cas proportionné à l'importance des intérêts engagés. Le Conseil ou la Cour de Justice, sur la demande de l'une des Parties, doit constater le bien fondé de la réclamation.

La procédure pacifique, bien que s'appliquant à tous les différends, qu'ils soient d'ordre juridique ou politique, n'est pas la même

(1) Les deux Conventions d'arbitrage étant conçues en des termes identiques, nous prendrons pour l'examen celle conclue entre l'Allemagne et la France.

pour chacune de ces deux catégories. Des dispositions spéciales sont prévues, pour l'une et pour l'autre.

I. — *Les différends d'ordre juridique.* — Toutes contestations entre l'Allemagne et la France, dit l'article premier de la Convention d'arbitrage, de quelque nature qu'elles soient, « au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit » et qui n'auraient pu être réglées à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumises pour jugement « soit à un tribunal arbitral soit à la Cour permanente de Justice Internationale ». Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'article 13 du Pacte de la Société des Nations.

Parmi les différends, dit l'article 13 du Pacte, qui sont généralement susceptibles de solutions arbitrales, on déclare telles « les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tous points de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. Dans tous ces cas, la compétence, soit du Tribunal arbitral, soit de la Cour est obligatoire. De plus, l'article premier de la Convention, visant les contestations au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit, a une portée plus large que l'article 13 du Pacte ou l'article 36 du Statut de la Cour de Justice. L'arbitrage dans le système du Pacte de la Société des Nations est facultatif et, par conséquent, il n'était nullement nécessaire d'introduire un critérium pour déterminer, d'une manière quelconque, ce qui entre dans le domaine du droit et ce qui entre dans le domaine de la politique. Les cas énumérés dans l'article 13 s'y trouvent à titre indicatif. Ils y figurent pour attirer l'attention des Etats et non pour déterminer la compétence obligatoire d'un Tribunal arbitral ou de la Cour de Justice. Dans le système locarnien de la procédure pacifique, il n'en est pas ainsi. Le règlement judiciaire pour les différends d'ordre juridique étant obligatoire, l'article premier de la Convention prévoit

un critérium d'après lequel, le juge, appelé à statuer, se déclarera compétent ou non. Ce critérium est la *notion objective de droit*. En conséquence, le Tribunal arbitral ou la Cour permanente de Justice Internationale, seraient compétents, non seulement pour statuer sur les cas prévus dans l'article 13 du Pacte, car dans la Convention d'arbitrage, de même que dans le Pacte de la Société des Nations, il ne constitue pas un critérium de compétence, mais aussi dans tous les autres où le différend en question pourrait être soumis au critérium indiqué. L'exposé des motifs de la loi portant approbation des accords de Locarno par la Chambre des Représentants belge, dit, qu'il a paru aux auteurs des nouveaux accords internationaux que les dispositions de l'article 13 du Pacte de la Société des Nations et celles de l'article 36 du Statut de la Cour de Justice, avaient une portée trop restrictive en tant qu'elle excluait à tort, de la procédure arbitrale ou judiciaire les contestations relatives : 1) à la réalité de faits constituant, non la rupture, mais l'inobservation peut-être involontaire d'un engagement international; 2) à la réalité de faits qui, s'ils étaient établis, constitueraient la rupture d'une obligation internationale, dérivant du droit international coutumier et non d'un engagement international; 3) à la réalité d'un fait qui, s'il était établi, constituerait, non pas la rupture d'un engagement international, mais l'exercice d'un droit donnant naissance à une obligation synallagmatique, telle l'utilisation par un Etat de matériel ou de services relevant d'un autre Etat et entraînant paiement de certaines sommes à titre de location, indemnité, ou péage. Et ce sont seulement les cas qui attestent l'insuffisance de l'énumération de l'article 13 du Pacte. Or, il nous semble conforme à la règle « toutes contestations de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les parties se contesteront réciproquement un droit » de soutenir que l'article premier de la Convention d'arbitrage doit être interprété dans le sens le plus large possible étant donné le but et l'esprit des accords de Locarno, bien que l'expression « les Parties se

contesteraient un droit » laisse à désirer au point de vue de la clarté et de la précision.

Dès qu'un différend entre dans la catégorie de ceux susceptibles d'être résolus par la voie judiciaire on n'a plus à craindre qu'il restera sans une solution définitive. D'après l'article 2 de la Convention, les Parties, si elles sont d'accord, pourront soumettre leur différend, avant toute procédure arbitrale ou judiciaire, à une Commission permanente de Conciliation afin d'arriver à un arrangement amiable. Le recours à la Commission est purement facultatif. De plus, les Parties, si elles étaient d'accord pour y aller, ne sont nullement tenues de se conformer à l'arrangement proposé. En ce qui concerne les différends d'ordre juridique, la Commission de Conciliation n'a que le caractère d'une instance préliminaire.

Au cas où les Parties n'ont pu s'entendre pour aller devant la Commission de Conciliation ou à défaut d'un arrangement amiable, le différend doit être soumis soit à un Tribunal arbitral, dans les conditions et suivant la procédure prévue par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, soit, à la Cour permanente de Justice Internationale, dans les conditions et suivant la procédure prévue par son Statut. Les Parties sont complètement libres de choisir l'un ou l'autre mode de procédure pourvu qu'elles tombent d'accord sur le compromis d'après lequel le Tribunal arbitral ou la Cour de Justice auraient à statuer (article 16 de la Convention).

Au cas où l'accord sur le compromis ne se réaliserait pas, l'une des Parties, après un préavis d'un mois, aura la faculté de porter directement, par voie de requête, la contestation devant la Cour permanente de Justice Internationale. Celle-ci statuera conformément à son Statut et la sentence rendue aura la force obligatoire. Si l'une des Parties ne s'y présentait pas ou s'abstenait d'employer ces moyens, la Cour de Justice est autorisée à juger par défaut. Ici réside la valeur réelle du système locarnien. La compétence de la

Cour étant en dernier ressort obligatoire, une solution définitive du conflit est toujours possible. Il n'y a pas d'échappatoire. La liberté pour les Parties de choisir telle ou telle forme de la procédure en vue de régler leur différend ainsi que la Convention d'arbitrage le prévoit, va jusqu'au moment où la bonne volonté et le désir d'arriver à une solution équitable, subsistent encore chez chacune d'elles. Mais, le jour où, soit à défaut de la bonne volonté d'une des Parties de s'entendre avec l'autre, sur le point qui les divise, soit par l'impossibilité d'aucun accord sur la question en litige parce que complexe et grave, la Cour de Justice, par la citation unilatérale d'une des Parties, statuera sur l'affaire, en vue de la trancher d'une manière juste, nette et définitive. Ainsi, si ce n'est pas un arrangement amiable, si ce n'est pas encore une sentence arbitrale, ce sera, en définitive, un arrêt de justice qui résoudra le problème. Par là, la procédure pacifique pour le règlement des différends d'ordre juridique, telle qu'elle est prévue par les accords de Locarno, l'emporte sur celle prévue par le Pacte de la Société des Nations et le Protocole de Genève lui-même. Tandis que le système du Pacte comporte la possibilité de ne fournir aucune sorte de solution à un conflit soumis à l'examen des organes compétents, tandis que le système du Protocole, bien que prévoyant l'adhésion des Etats signataires à l'article 36 du Statut de la Cour de Justice, d'ailleurs accompagnée de toutes sortes de réserves, laissait les différends d'ordre juridique à la compétence des organes politiques, les accords de Locarno, pour la première fois, instituent, en principe, la compétence obligatoire de la Cour de Justice pour des conflits dont la solution pourrait être fournie par les règles du droit international positif.

Il est vrai que dans la théorie du droit international public, pour ne pas parler de la pratique, la distinction entre les différends dits « justiciables » ou d'ordre juridique, et ceux « non-justifiables » ou d'ordre politique, est une question des plus controversées. On dit en

effet, qu'une distinction entre ces deux groupes de conflits est presque inopérante. Non seulement parce qu'il paraît impossible de trouver un critérium sûr et facile, permettant toujours de dire que tel différend est de caractère juridique et tel autre de caractère politique, mais parce qu'une telle classification n'offrirait pas une grande utilité pratique, étant donné qu'un différend, bien que soulevant « une question de droit » peut, par suite des circonstances, revêtir une allure politique (1). A la Conférence de La Haye en 1907, la Commission qui était chargée de dresser une liste des conflits susceptibles d'être réglés par voie d'arbitrage, a cité un exemple où un différend portant sur l'interprétation d'une clause du Traité concernant des tarifs de chemins de fer, bien que parfaitement justiciable, peut cependant paraître non susceptible d'être réglé par voie d'arbitrage, si, à un moment de tension des rapports, des trains de marchandises étaient retenus en vue d'une mobilisation militaire (2). Ainsi, pour M. Fauchille, le différend d'ordre juridique est celui qui ne met en cause ni l'indépendance, ni les intérêts vitaux, ni l'honneur national des Etats en litige. Une telle conception nous paraît inadmissible, car elle réduit l'arbitrage obligatoire presque à rien. La formule « intérêts vitaux et honneur national » est une formule qui permet aux Etats de soustraire chaque différend à l'examen d'un Tribunal arbitral, d'autant plus, qu'entre les mains d'une diplomatie maladroite, il n'y a pas de question qui ne pourrait pas devenir une question d'intérêts ou d'honneur national (3).

Evidemment, les intérêts particuliers jouent un grand rôle lorsqu'il faut se décider à accepter l'arbitrage obligatoire et ce qui empêche les Etats d'y recourir, ce sont précisément leurs intérêts

(1) Fauchille, Voir : annuaire de l'institut de droit international, cession de Grenoble Août 1922 p. 50.

(2) Politis : Annuaire — 1922.

(3) Voir : Sir Thomas Barclay : *arbitrage et relations internationales après la guerre*.

particuliers qui, actuellement au moins, priment l'intérêt général de la société humaine. Comme le dit M. Marshall Brown et M. Politis dans leur rapport présenté à l'Institut de Droit International en 1922, « dans la justice interne, la soumission des intérêts particuliers à l'intérêt général constitue la règle, dans la justice internationale, elle est encore l'exception ». Mais néanmoins, on ne peut pas admettre que ce soit *l'intérêt* particulier des Etats qui déciderait qu'un différend devrait être résolu par le juge ou par un organe politique. Au contraire, quelle que soit l'importance des intérêts engagés, ce devrait être toujours *la nature* du différend qui déterminerait, s'il entre dans la catégorie de ceux pour la résolution desquels le droit international fournit des règles suffisantes, ou dans la catégorie de ceux pour la résolution desquels le droit international ne fournit pas de règle fixe. Autrement, on ne voit pas la possibilité de soustraire à l'examen des organes politiques un différend que la bonne logique demande qu'il soit résolu par le juge en application du droit et non par les hommes politiques inspirés par des considérations d'opportunité. En effet, d'après Westlake « un différend juridique entre Etats est celui qui peut être réglé au moyen de règles connues ayant derrière elles cette force qui provient du consentement général de la Société internationale. » De même, pour M. Basdevant, dès qu'un conflit est « susceptible d'être tranché sur la base du droit international positif » il est de nature juridique et comme tel, propre à être résolu par le juge (1). En principe, une telle notion du différend d'ordre juridique nous semble conforme non seulement à la logique de la justice elle-même, mais aussi à la nécessité d'introduire un état de stabilité dans les relations internationales, première condition pour le développement de l'idée de paix.

Bien qu'on puisse dire qu'un différend juridique est celui qui est

(1) Voir Emile Giraud : *De la valeur et des rapports des notions de droit et de politique dans l'ordre international*. R. D. I. P. 2ème série T. IV.

susceptible d'être tranché sur la base du droit international positif, il n'en est pas moins nécessaire de déterminer les sources autorisées de ce droit positif, en vertu duquel, le conflit en question doit être classé parmi ceux susceptibles d'être réglés par la voie judiciaire. En effet, cela suppose une codification du droit international public actuellement en vigueur. Une telle tâche, quoique extrêmement complexe et délicate s'impose comme une nécessité urgente si l'on veut faire progresser l'institution de l'arbitrage obligatoire. Pour le moment, il nous semble que la Cour permanente de Justice Internationale se montre comme une institution bien compétente pour se prononcer dans un cas concret sur ce qui est le droit et ce qui ne l'est pas. En vertu de l'article 38 de son Statut, les règles qu'elle doit appliquer sont les suivantes :

1) Les conventions internationales, soit générales soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;

2) La coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit;

3) Les principes généraux du droit reconnu par les Nations civilisées;

4) Sous réserve de la disposition de l'article 59 (1) du Statut, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit.

Or, dans chaque cas concret et par voie d'action directe, si les Parties en litige ne sont pas d'accord que le différend en question est d'ordre juridique ou politique, la Cour, s'inspirant des règles ci-dessus, devrait décider sur la nature du différend. Il en est ainsi parce que la compétence de la Cour dans la matière du droit inter-

(1) Article 59 du Statut : « la décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige, et dans le cas qui a été décidé. »

national, devrait être absolue comme elle l'est dans la matière du droit interne. Seulement si la Cour décide que l'affaire n'est pas « justifiable », ni d'après les conventions internationales en vigueur entre les Parties, ni d'après les coutumes internationales généralement acceptées comme le droit, ni d'après les principes généraux du droit reconnus comme indiscutables dans la théorie du droit international, les Parties pourraient porter leurs différends devant une instance politique.

C'est l'unique moyen pour le moment, croyons-nous, de résoudre la question de compétence de la manière la plus pratique, afin que l'arbitrage obligatoire, dans la matière du droit, puisse rendre le service qu'on en attend. En tous cas, ce qui importe, c'est que l'appréciation de la nature du différend ne soit pas laissée aux Parties en litige, car il n'est pas douteux que, au moment où l'une d'elles voit que l'application de la règle du droit sur le point contesté, aurait pour conséquence d'affecter ses intérêts particuliers, elle s'efforcera, par tous les moyens possibles, de le passer pour une question politique, afin de le porter devant les organes politiques, en espérant y trouver les moyens de faire valoir les raisons qui, aux yeux d'un tribunal, n'auraient aucune valeur décisive. Cela d'autant plus que, presque chaque conflit international, de quelque nature qu'il soit, porte en lui-même et un droit contesté et un intérêt violé, en sorte qu'il y aurait toujours des moyens de le passer soit pour un conflit d'ordre juridique, soit pour un conflit d'ordre politique, suivant l'intérêt de la Partie qui se trouve dans de meilleures conditions pour imposer à son adversaire sa manière d'interprétation. En conséquence, l'égalité entre les Nations civilisées dont l'application pratique n'est possible d'ailleurs que devant la Cour, risque d'être atteinte dans son principe. Ainsi, à défaut d'un critérium infaillible pour trancher la question de classification des conflits internationaux, il n'y a pas d'autre solution que de laisser à la Cour de Justice le

soin de statuer là-dessus. L'Institut de droit international, dans sa session de Grenoble, la recommande particulièrement (1).

Dans le système locarnien d'arbitrage, la question de savoir qui sera chargé de déterminer la nature du conflit surgi entre les Etats intéressés, n'est pas prévue d'une manière explicite. Néanmoins, la Convention d'arbitrage pose une sorte de critère qui, bien que très large et mal précisé, ne laisse pas moins les possibilités à un organe impartial de se rendre compte du caractère du différend qui viendrait à diviser les Etats signataires. Ce critère, comme nous l'avons déjà indiqué, est la notion objective de droit, car, les Parties s'engageant à soumettre à la procédure arbitrale ou judiciaire toutes les contestations, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles elles se contesteraient réciproquement *un droit*. Or, il est permis de supposer qu'elles se sont engagées en même temps à accepter la compétence de la Cour de Justice de statuer, dès qu'il y a un doute, sur la nature du différend. Il en est ainsi parce que, un Traité qui confère à un Tribunal international la compétence obligatoire

(1) La résolution de l'Institut : « L'Institut de Droit International, tout en émettant le vœu que les Puissances qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore adhéré à la disposition spéciale prévue à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, y adhèrent, recommandent aux Etats l'adoption des résolutions suivantes :

ARTICLE 1er — Tous les conflits; quelle qu'en soit l'origine et le caractère, sont en règle générale, et sous les réserves indiquées ci-après, susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale.

ARTICLE 2 — Toutefois, lorsque, de l'avis de l'Etat cité en justice, le conflit n'est pas susceptible d'être réglé par la voie judiciaire, la question préalable de savoir s'il est justiciable est soumise à l'examen de la Cour permanente de Justice Internationale qui en décide, suivant sa procédure ordinaire.

Si à la majorité des trois quarts, la Cour déclare cette demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond.

Dans le cas contraire, l'affaire est renvoyée aux Parties qui demeurent libres, à défaut d'arrangement amiable par la voie diplomatique, de la porter ultérieurement devant la Cour, après s'être entendus sur le pouvoir à lui donner pour lui permettre de statuer utilement. »

pour les différends d'ordre juridique, comme le fait la Convention d'arbitrage franco-allemande doit être présumé donner à chacune des Parties le droit de porter devant le même Tribunal une « question de constatation » de la nature du différend (1, 2). Ainsi, nous pensons que l'article premier de la Convention d'arbitrage franco-allemande doit être compris de la manière suivante : au cas où les Parties en litige ne seraient pas d'accord quant à la nature du différend, l'une d'elles aurait le droit de le porter, par voie de citation unilatérale et sous la forme d'une question préalable, devant la Cour permanente de Justice Internationale, pour que celle-ci donne son avis, conformément à son Statut, sur le bien-fondé de la demande. Si la Cour reconnaît le caractère juridique au différend en question, l'autre Partie, qui l'a contesté, serait obligée de suivre la procédure arbitrale ou judiciaire conformément à l'article 16, al. 1 de la Convention. En conséquence, le Conseil de la Société des Nations, ne pourrait être saisi de la question, ni pendant que la Cour statue sur le caractère du différend, ni, à plus forte raison, après l'avis de la Cour, le reconnaissant justiciable. C'est d'autant plus juste, croyons-nous, que dans le système locarnien de la procédure arbitrale ou judiciaire, la compétence de la Cour permanente de Justice Internationale est déclarée exclusive dans tous les cas où les Parties à défaut d'accord sur le Compromis n'ont pu parvenir à les résoudre conformément à l'article 16 alinéa 1 de la Convention. Tel est, d'après la lettre et l'esprit des accords de Locarno, le sens exact de l'article premier de la Convention d'arbitrage. Autrement, si on laisse aux Parties la liberté de décider souverainement sur le caractère du dif-

(1) Voir Frede Castberg : *La compétence des Tribunaux internationaux*. Rev. de droit Inter. et Légis. comparée. Troisième série, T. VI p. 160.

(2) Le Traité d'arbitrage italo-suisse du 20 Septembre 1924 prévoit expressément la compétence de la Cour de Justice en cas de désaccord sur le caractère du différend.

férend, l'institution de l'arbitrage obligatoire, prévu par le nouveau système d'organisation internationale, risquerait de ne pas produire les effets qu'on en attend.

Toutefois, il y a un certain nombre de cas pour lesquels la procédure arbitrale ou judiciaire, prévue par l'article premier al. 1 de la Convention d'arbitrage, n'est pas applicable. Il en est ainsi :

1) Pour les contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente Convention et qui appartiennent au passé;

2) Pour les contestations dont la solution est soumise à la procédure spéciale prévue par d'autres Conventions en vigueur entre les Puissances signataires;

3) pour les contestations dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des Parties, relève de la compétence des Tribunaux nationaux de celle-ci. Dans ce cas, le différend ne sera soumis à la procédure prévue, qu'après jugement passé en force de chose jugée, rendu, dans des délais raisonnables, par l'autorité judiciaire nationale compétente.

En principe, toutes ces exceptions ont pur but, non de soustraire un certain nombre de différends à l'arbitrage obligatoire, mais de ne pas déranger l'état déjà existant entre les Parties signataires, en vertu des autres engagements en vigueur. Il est vrai cependant, que la Convention d'arbitrage n'est pas sur ce point suffisamment claire, surtout en ce qui concerne les contestations nées de faits antérieurs et qui appartiennent au passé. Monsieur Benès, dans son exposé sur les Accords de Locarno, fait devant la Commission parlementaire permanente du Parlement Tchécoslovaque, affirme que le but de cette disposition est de ne pas troubler les relations entre les Parties contractantes, par le renouvellement d'anciens litiges « dépassés par le développement des événements. » Mais, la formule vague de l'article 1 al. 2 ne prête pas moins à des doutes inquiétants. Monsieur Joseph Barthélemy, dans son discours prononcé devant la Chambre des Députés, le 27 février 1926 a

indiqué le danger qui pourrait résulter de cette formule fâcheuse. La question des minorités, dit-il, celle du couloir de Dantzig, tout cela se rapporte au passé ; est-ce à dire que les mesures prévues dans les accords de Locarno ne les concerneront pas ? (1) En effet, la procédure pacifique s'appliquerait, et pour les conflits d'un tel genre, mais ce qu'on peut conclure, suivant la rédaction des articles 1 et 17 de la Convention d'arbitrage, c'est qu'en aucun moment il ne pourrait être l'objet d'un examen, ni de la part d'un Tribunal arbitral, ni de la part de la Cour permanente de Justice Internationale. Nous indiquerons plus tard la conséquence de cette exception, formulée d'une manière aussi imprécise qu'obscur.

Quant aux autres exceptions faites au principe de l'arbitrage obligatoire, elles sont tout à fait claires et compréhensibles. Ce qu'il faut noter seulement, c'est qu'en aucun moment les différends entre les Parties contractantes ne pourraient être réglées autrement que par une procédure pacifique. Au cas où les procédures spéciales prévues par les autres Conventions en vigueur entre les Puissances en litige, ne pourraient fournir une solution définitive d'un différend, celui-ci doit être soumis à la procédure normale, telle qu'elle est prévue par la Convention d'arbitrage. Le but poursuivi par les accords de Locarno et le principe de l'arbitrage obligatoire inscrit à l'article 3 du Pacte Rhénan autorisent, semble-t-il, une telle interprétation.

II — *Les différends d'ordre politique.* — Pour les différends qui n'entrent pas dans la première catégorie, c'est-à-dire pour ceux à propos desquels les Parties ne peuvent invoquer un droit, une procédure spéciale est prévue dans le système locarnien. Il s'agit ici de conflits provoqués non par suite de la violation d'un droit positif ou d'une règle de droit international reconnue obligatoire par les Nations civilisées, mais par suite d'un intérêt lésé. Un

(1) Voir : Le Temps 28 Février 1926.

Etat, en utilisant d'une manière trop rigoureuse, un *statu quo* créé par un Traité international pourrait mettre un autre Etat dans une situation gênante, en sorte que celui-ci s'efforce de modifier ce statut afin d'éviter les conséquences qui en découlent et qui affectent ses intérêts soit politiques soit économiques. En demandant la modification du statut existant, l'Etat lésé ne prétend pas qu'il y a une violation du droit de la part de l'autre Etat. Il prétend simplement que ses intérêts s'en trouvent affectés. Si ces intérêts sont d'une grande importance et si l'Etat qui exerce son droit n'est pas disposé à en atténuer l'application, il se peut que le conflit ainsi né prenne une allure extrêmement grave. Ce sont, par exemple, les conflits d'immigration ou ceux qui proviennent d'une élévation trop excessive des tarifs douaniers. D'autre part, des conflits graves et inquiétants, entre deux ou plusieurs Etats, pourraient être provoqués par une simple collision de leurs intérêts respectifs sans qu'aucun d'eux, ait le droit d'agir d'une manière qui ne plairait pas aux autres. Ce sont des conflits provenant d'influences politiques ou économiques, qu'ils exercent dans une certaine région qui n'appartient à aucun d'eux, mais où ils entendent s'installer en maîtres pour mieux poursuivre leurs fins particulières.

Etant donné le caractère spécial de ces conflits, leur résolution ne peut être cherchée sur le terrain exclusivement juridique, car, il ne s'agit pas d'une violation du droit, mais d'un intérêt. Le juge, appelé à dire ce qui est conforme au droit et ce qui ne l'est pas, ne peut pas tenir compte de ce qui est avantageux pour tel ou tel Etat et ce qui ne l'est pas. Et pour les conflits dits d'intérêts ou politiques, il faut nécessairement chercher les moyens spéciaux pour concilier les divers intérêts opposés. En conséquence, pour qu'ils soient tranchés, ce n'est pas une procédure de jugement qu'il faut organiser, c'est une procédure d'arrangement qu'il faut instituer.

Les négociateurs de Locarno, ont fait une distinction très marquée entre les conflits d'ordre juridique et ceux d'ordre politique. Il

semble que l'opinion qui voulait placer et résoudre les différends de toutes sortes sur un terrain purement et exclusivement juridique, n'a pu trouver nul appui chez aucune puissance représentée à Locarno.

L'article 3 du Pacte Rhénan stipule que chaque conflit politique, dit d'intérêts, doit être soumis à une Commission de Conciliation et, si l'arrangement proposé par elle n'est pas agréé par les Parties en litige, il sera porté devant le Conseil de la Société des Nations, qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. En conséquence, deux procédures sont instituées : 1) la procédure devant la Commission Permanente de Conciliation et 2) la procédure devant le Conseil de la Société des Nations.

1. — *La Commission permanente de conciliation*

a). — *L'organisation de la Commission.* — La Commission Permanente de Conciliation prévue par l'article 2 de la Convention d'arbitrage est composée de 5 membres. Chacun de deux Etats signataires de la Convention, nomme un Commissaire choisi parmi ses nationaux. Les trois autres sont désignés d'un commun accord. Ils doivent être ressortissants de tierces puissances et de nationalités différentes. Le Président de la Commission est désigné parmi eux, toujours d'un commun accord entre les Etats signataires. Au cas, où la nomination des commissaires, n'interviendrait pas dans les trois mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention d'arbitrage ou en cas de remplacement des commissaires, dans les trois mois à compter de la vacance du siège, le Président de la Confédération Suisse sera, à défaut d'autre entente, prié de procéder aux désignations nécessaires. Il sera tenu de les désigner conformément à l'article 4 de la Convention, sans qu'il soit obligé de consulter les Etats signataires quant à la nomination des commissaires étrangers ou du Président de la Commission. Evidemment, son pou-

voir ne pourrait s'étendre que sur les points où les Etats n'ont pas pu tomber d'accord. Quant à savoir, si, à l'expiration du délai de trois mois, prévu pour la nomination des commissaires, le Président de la Confédération Suisse peut, de sa propre initiative, procéder à la désignation nécessaire, la Convention ne dit rien. En tout cas, il doit être saisi de la question au moins par une des Parties, car pour qu'il puisse désigner les nouveaux commissaires, il doit savoir sur quel point les Parties n'ont pas pu s'entendre. Faute d'une tel avertissement, il ne procéderait à aucune sorte de désignation.

Les commissaires ainsi nommés demeurent en fonctions trois ans. Leurs mandats sont renouvelables. De plus, ils restent en fonctions jusqu'à leur remplacement et dans tous les cas, jusqu'à l'achèvement de leurs travaux en cours au moment de l'expiration de leur mandat.

b). — *La procédure devant la Commission.* — Pour les conflits d'ordre politique, la compétence de la Commission est obligatoire. Les deux Parties, dès qu'elles seraient divisées par un tel conflit, sans pouvoir le résoudre à l'amiable par les procédés diplomatiques ordinaires et dont la solution ne pourrait être recherchée par un jugement ainsi qu'il est prévu par l'article 1 de la Convention d'arbitrage, seront tenus de le soumettre à ladite Commission (article 17). Si l'une d'elles refuse d'y porter le différend, la citation unilatérale de la part de l'autre suffira pour que la Commission soit saisie de l'affaire. Dans ce cas, la Partie qui s'adresse à la Commission est tenue d'aviser, sans délai, la Partie adverse, de la notification.

La Commission doit être saisie par voie de requête adressée à son Président. La requête exposera sommairement l'objet du litige et en même temps, contiendra l'invitation à la Commission de procéder, à toutes mesures propres à conduire à une conciliation. (Article 6). Sa compétence est presque illimitée. Tous les moyens qu'elle estimerait propres à conduire à la conciliation des Parties, seraient employés. Toutes considérations seraient invoquées. Pas une raison d'opportunité, dictée par les circonstances présentes et par la situation politique en

cours, ne manquerait d'être mise en valeur. En un mot, tout ce qu'un organe politique, soucieux d'arranger les choses à l'aimable, pourrait faire, la Commission de conciliation le fera aussi. Ainsi, afin d'élucider les questions controversées, elle aura pour tâche de recueillir par voie d'enquête ou autrement, toutes les informations utiles, en vue de concilier les Parties. Elle pourra aussi, après l'examen de l'affaire, exposer aux Parties les termes d'arrangement qui lui paraîtraient convenables et leur impartir un délai pour se prononcer. (Article 8). Ce délai varierait d'après l'importance de l'affaire. Les Parties, de leur côté, s'engagent à faciliter ses travaux et en particulier à lui fournir, dans la plus large mesure possible, tous documents et informations utiles. De plus, les Parties s'engagent à lui permettre de procéder sur leurs territoires et selon leurs législations, à la citation et à l'audition de témoins ou d'experts (Art. 14). Pour cela, elles sont représentées auprès de la Commission par des agents ayant mission de servir d'intermédiaire entre elle et celle-ci. Elles pourraient en outre se faire assister par des conseils et experts nommés en vue de faciliter les travaux de la Commission et demander l'audition de toute personne dont le témoignage leur paraît utile. La Commission à son tour, aura la faculté de demander des explications orales aux agents, conseils et experts des deux Parties, ainsi qu'à toute personne qu'elle jugerait utile de faire comparaître moyennant l'assentiment de leur gouvernement.

Si l'examen d'une contestation demande une compétence spéciale dans la matière, chacune des Parties pourra, dans un délai de 15 jours à partir de la date où le différend est porté devant la Commission, remplacer son commissaire par une personne possédant une telle compétence. Elles peuvent donc envoyer les experts spéciaux. Toutefois, la Partie qui userait de ce droit en fera immédiatement la notification à l'autre Partie. Celle-ci à son tour, aura la faculté d'agir de même et dans un délai de quinze jours à partir de la date où la notification lui sera parvenue. (Art. 7) Ainsi, les travaux de la

Commission, par suite de ces remplacements, pourraient ne commencer qu'après un mois.

Par la possibilité de remplacement des membres de la Commission, appartenant aux États signataires, son caractère permanent s'en trouve affecté. Il n'y reste que trois autres membres qui sont vraiment permanents. Il est vrai, que les Parties en litige auront grand besoin d'y être représentées par des personnalités disposant d'une haute compétence dans la matière, mais il n'en est pas moins vrai que l'intérêt du bon fonctionnement de la Commission exige que ces membres soient inamovibles, quel que soit le différend qui lui serait présenté. D'ailleurs, en vertu de l'article 12 de la Convention, les Parties ont le droit de se faire représenter par des experts nommés précisément pour faciliter les travaux de la Commission, pour lui présenter le problème d'une manière complète et précise en sorte qu'on ne voit pas l'utilité pratique du remplacement des membres nommés à titre permanent par les Parties signataires de la Convention ?

La procédure devant la Commission est réglée par elle même sauf des stipulations spéciales contraires. En tout cas, elle devra être contradictoire. En matière d'enquête, elle se conformera aux dispositions du titre III (Commission internationale d'enquête) de la Convention de La Haye du 18 Octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Mais, elle n'est pas absolument tenue de s'y conformer. Sous la condition d'être unanime elle peut changer la procédure. Tout est laissé pour être réglé d'après les besoins de chaque cas concret.

En principe, les travaux de la Commission ne sont pas publics. Pour qu'ils le soient, il faut une décision expresse de la Commission, décision prise avec l'assentiment des Parties.

A la fin de ses travaux, la Commission dresse un procès verbal constatant, suivant le cas, soit que les Parties se sont arrangées et s'y a lieu, les conditions de l'arrangement, soit que les Parties n'ont pu être conciliées (art. 7). En tout cas, ces travaux devront être termi-

nés dans le délai de six mois à compter du jour où elle aura été saisie du litige. Ce délai pourrait être prolongé seulement si les Parties en conviennent ainsi. Si, au contraire, l'une d'elles se refuse à toute prolongation, la Commission doit terminer les travaux, quel que soit le résultat auquel elle a abouti. Inversement, si le délai de six mois n'est pas écoulé, et si la Commission estime que tous les moyens de conciliation ne sont pas encore épuisés, elle pourrait continuer ses tentatives de conciliation, même si les Parties étaient d'accord pour porter le différend ailleurs, conformément à la Convention d'arbitrage. Il en est ainsi, parce que, si les Parties, sous la seule condition d'être d'accord, pouvaient, à tout moment dessaisir la Commission de l'affaire, la procédure devant elle, procédure déclarée explicitement obligatoire pour les différends d'ordre politique, risque d'être réduite à une procédure quasi-facultative ce qui est contraire à l'article 3 du Pacte Rhénan et à l'article 17 de la Convention d'arbitrage.

Une fois les travaux terminés, la Commission, d'après l'article 17 de la Convention, doit proposer aux Parties une solution qu'elle juge acceptable et dans tous les cas, c'est une obligation formelle pour elle, de présenter un rapport sur la matière.

Ce rapport doit être pris par la majorité des voix, (les voix des représentants des Parties comprises), car, en vertu de l'article 13, les décisions de la Commission, de quelque nature qu'elle soient, seront prises à la majorité, sauf le cas visé par l'article 9. La Convention ne prévoit rien pour le cas où la majorité n'est pas requise, mais cela ne peut pas influencer, en quoi que ce soit, la procédure devant l'instance par laquelle le différend sera repris.

2 — Le Conseil de la Société des Nations.

La Commission permanente de Conciliation, après avoir examiné le différend que les Parties en litige lui avaient soumis, proposent à celles-ci une solution acceptable. Si, dans le mois qui suit la clô-

ture des travaux de la Commission, les deux Parties ne se sont pas entendues, parce qu'elles ne se rallient pas à l'arrangement proposé, « la question sera, à la requête de l'une ou de l'autre Partie, portée devant le Conseil de la Société des Nations », (article 3 du Pacte Rhénan; article 18 de la Convention d'arbitrage). De même, au cas où la Commission, faute d'une majorité, ne parvient pas à proposer aux Parties aucune sorte d'arrangement, celles-ci sont expressément tenues de porter le différend devant le Conseil de la Société des Nations, non seulement en vertu de l'article 18 de la Convention d'arbitrage qui dit que la question « sera », à la requête de l'une des Parties portée devant le Conseil, mais aussi en vertu de l'article 15 al 1 du Pacte de la Société des Nations, d'après lequel, s'il s'élève entre les membres de la Société (les Etats signataires des Accords de Locarno en font partie) un différend, « susceptible d'entraîner une rupture », il convient de le porter devant le Conseil. A cet effet, la citation unilatérale d'une des Parties suffit pour que le Conseil soit saisi du différend. De plus, dans le cas de l'article 15 al. 1 du Pacte, **le Conseil pourrait, même d'office, connaître de tous différends présentant une certaine gravité.** Ainsi, pour les conflits d'ordre politique, la compétence du Conseil est obligatoire, et d'après le Pacte de la Société des Nations et d'après le Pacte Rhénan, avec cette différence toutefois, que dans le premier cas, le Conseil est saisi de l'affaire immédiatement, tandis que dans le second, il ne peut pas en connaître avant qu'elle n'ait été l'objet d'un examen de la part de la **Commission permanente de conciliation.**

Dans le système locarnien de procédure pacifique, la Commission de Conciliation, par rapport au Conseil de la Société des Nations, est une instance du premier degré. Comme telle, elle ne peut être en aucun cas éludée, quoique ses décisions soient dépourvues de toute force obligatoire pour les Parties en litige. Le Conseil, lui même, n'est qu'un **organe de conciliation**, mais, à la différence de la Commission, ses décisions finales sont en principe obligatoires.

Etant un organe de conciliation, le Conseil lui aussi peut procéder aux enquêtes et à tous les moyens propres à aboutir à un arrangement ainsi que le fait la Commission de Conciliation. Il peut utiliser les travaux accomplis par celle-ci, mais, s'il les trouve insuffisants, il n'est pas empêché de procéder aux recherches nouvelles, tout à fait indépendamment de ce que la Commission a déjà fait. C'est toujours un souci de concilier les prétentions opposées qui l'inspirent dans ses travaux et tout ce qui lui paraît utile pour aboutir à un arrangement acceptable du différend, ne manquera pas d'être pris en considération. Or, le rapport de la Commission de Conciliation, l'instance du premier degré, vis-à-vis du Conseil, instance du deuxième degré, n'est pas le même que dans le droit interne entre les Tribunaux jugeant en premier ressort et ceux jugeant en deuxième ressort. Ce rapport doit être compris plutôt comme celui entre un organe qui, par ses travaux préliminaires, facilite les travaux postérieurs d'un autre organe, qui pourrait être appelé à s'occuper de la même affaire.

Ainsi, d'après le système locarnien de la procédure pacifique pour le règlement des différends internationaux entre les Etats intéressés au Rhin, qu'il s'agisse d'un différend d'ordre juridique ou d'un différend d'ordre politique, il y a toujours un organe appelé à en connaître les termes. Les Parties ne peuvent y échapper sauf les cas expressément prévus. Si le différend est d'ordre juridique, ce sera la Cour permanente de Justice Internationale qui s'en occupera en dernier ressort. L'accord entre les Parties en litige n'est pas nécessaire pour qu'il en soit ainsi : sur la demande de l'une d'entre elles, la Cour sera saisie de la matière. Si le différend est d'ordre politique, ce sera le Conseil de la Société des Nations qui statuera là dessus en dernier ressort : la citation unilatérale de l'une des Parties, suffit pour qu'il soit mis en action. Or, de toutes façons le différend sera examiné par un tiers.

Cependant, pour que la procédure pacifique atteigne son but, il ne suffit point que son application soit en tous cas assurée. Il faut qu'une solution définitive et obligatoire du différend soit

toujours obtenue. Autrement, elle n'aurait aucun résultat pratique. Les Parties en litige peuvent bien porter leur différend devant telle ou telle institution internationale, mais si celle-ci ne dispose pas de moyens propres pour le trancher d'une manière nette et complète, la cause de la paix n'y gagnera rien, car le différend subsiste encore dans toute sa gravité. Dans le système locarnien, cette question est résolue seulement à moitié. Tandis que pour les différends d'ordre juridique on est toujours sûr d'aboutir soit à un arrangement amiable, si le différend est porté devant la Commission de Conciliation, soit à une sentence arbitrale, s'il est porté devant un Tribunal arbitral, soit enfin à un arrêt de justice s'il est porté devant la Cour permanente de Justice Internationale, pour les différends d'ordre politique il n'en est pas ainsi. La Commission de Conciliation, chargée la première d'examiner le différend en question, peut ne pas aboutir à aucun arrangement acceptable. Même s'il y en a un, aucune des Parties n'est nullement tenue de s'y conformer. Le Conseil de la Société des Nations à qui le différend doit être remis, n'est pas, lui non plus, toujours sûr d'aboutir à une solution définitive et obligatoire. L'article 3 du Pacte Rhénan, de même que l'article 18 de la Convention d'arbitrage, stipulent que le Conseil statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. En conséquence, pour que son rapport, d'après cet article, ait une valeur obligatoire, il doit être voté à l'unanimité. Faute de l'unanimité, les membres de la Société, donc les Etats signataires des accords de Locarno, « se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » Dans ce cas, les Parties peuvent faire la guerre et cette fois la guerre légitime. De plus, si l'une des Parties oppose au Conseil sa compétence exclusive pour le différend en question, conformément à l'article 15 al. 8 du Pacte, celui-ci s'en dessaisira lui-même, sans recommander aucune solution. Donc, dans deux cas, le différend pourrait rester sans solution. En effet, d'après le Pacte Rhénan, la guerre entre les Parties directement intéressées, demeure

toujours interdite, même si le Conseil n'est pas unanime, sauf contre l'Etat qui le premier se livrerait à une attaque. Mais, il est certain que le différend reste sans être tranché. Dans l'Exposé des motifs du projet de loi, autorisant le Président de la République Française à ratifier les Accords de Locarno, M. Briand dit que dans ce cas, on peut prévoir que, pratiquement, pour ne pas laisser le litige s'éterniser, Les Parties seront conduites à s'arranger. Néanmoins, de graves difficultés peuvent se produire. C'est pourquoi nous avons insisté sur l'interprétation la plus large possible de l'article 1 de la Convention d'arbitrage concernant la procédure obligatoire pour les différends d'ordre juridique. Car étant donné que les différends d'ordre juridique peuvent eux seuls obtenir une solution définitive, il est conforme à l'esprit des accords de Locarno que ce soit uniquement la Cour de Justice Internationale, qui se prononce en cas de doute, ce qui entre dans le domaine du droit et ce qui entre dans le domaine de la politique, en s'inspirant largement de l'article 38 de son statut. C'est à plus forte raison que la procédure devant le Conseil est restée la même que dans le Pacte de la Société des Nations : imparfaite et fort douteuse quant aux résultats pratiques. Nous pensons qu'il est permis de présumer que les négociateurs de Locarno par la formule : toutes contestations de quelque nature qu'elles soient au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit, ont visé la majorité des conflits qui peuvent surgir entre les Etats intéressés et seulement ceux qui présentent un caractère éminemment politique sont réservés à l'examen du Conseil de la Société des Nations. Autrement, la nouvelle procédure pacifique, bien qu'obligatoire, n'aurait pas de grands avantages sur celle prévue par le Pacte de la Société.

En ce qui concerne les cas où la procédure prévue pour les différends d'ordre politique ne s'appliquerait pas, notons tout d'abord qu'aucun différend tendant à remettre en question les frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, ainsi

que les dispositions des articles 42 et 43 du Traité de Versailles concernant la zone démilitarisée, ne peut faire l'objet d'une procédure, soit « judiciaire », soit « de conciliation ». (1) Il en est ainsi parce que le *statu quo* rhénan, garanti par l'article 1 du Pacte Rhénan, est proclamé inviolable et comme tel ne peut être dans aucun cas l'objet d'un changement quelconque, à moins que tous les Etats signataires dudit Pacte, ne consentent à une révision. Pour les autres cas, toutes les questions dont la solution ne pourrait être recherchée par un jugement conformément à l'article 1 de ladite Convention et pour lesquelles une procédure de règlement ne serait pas déjà prévue par d'autres Conventions en vigueur entre les Parties, la procédure devant la Commission de Conciliation ou devant le Conseil de la Société des Nations est obligatoire. Par contre, l'article 1 de la Convention à côté des contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale est prévue, exempte de la procédure arbitrale ou judiciaire et les contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente Convention et qui appartiennent au passé. Pourtant, l'article 17 concernant la procédure de conciliation ne prévoit pas une telle exception. Or, les contestations qui appartiennent au passé, en jugeant d'après l'article 17, bien qu'exemptes de la procédure arbitrale ou judiciaire, peuvent faire l'objet d'une procédure de conciliation. Par conséquent, elles peuvent être remises en question, sinon devant la Cour de Justice du moins devant le Conseil de la Société des Nations. Il nous paraît douteux de soutenir, vu la lettre des articles 1 et 17 de la Convention d'arbitrage, que le Conseil s'il est saisi d'une contestation pareille, doit se déclarer incompétent parce que le cas appartient au passé. Car, l'article 17 concernant la procédure de conciliation, ne prévoit pas une telle exception. Dire que les exceptions prévues par l'article 1 concernant la procédure judiciaire, se rapportent aussi à l'article 17, paraît

(1) Boncour : Rapport *op. cit.*

non moins douteux, car, on ne voit pas pourquoi celui-ci exempte expressément les questions pour lesquelles une procédure de règlement est déjà prévue, quand une telle exception est déjà mentionnée par l'article 1. Cela veut dire que les exceptions de l'article 1 ne se rapportent qu'à la procédure judiciaire. En conséquence, on risque de voir l'Allemagne, soulever un bon nombre de questions appartenant au passé, et par là provoquer un certain dérangement dans l'état de choses existant. Evidemment, ce serait incompatible avec le but poursuivi par les accords de Locarno, mais le caractère énigmatique de l'article 1 de la Convention d'arbitrage, n'en laisse pas moins un doute sur ce point.

**
*

La procédure du règlement pacifique, soit-elle « judiciaire » ou « de conciliation » comporte un certain délai. Par exemple, le délai prévu pour les travaux de la Commission de Conciliation, est de sept mois (articles 7 et 8 de la Convention d'arbitrage). Si la Commission ne réussit pas à concilier les Parties, un délai d'un mois est prévu pendant lequel elles seront tenues de porter le différend devant la Société des Nations. La procédure devant le Conseil dure d'après l'importance de l'affaire, en sorte que, à partir de la date où le différend est né, jusqu'au moment où il est résolu, un long laps de temps peut s'écouler. Pendant ce temps, l'Etat qui nourrirait des arrières pensées d'agression, pourrait profiter du répit pour se préparer à la guerre. D'où la nécessité de « mesures provisoires » qui empêchent les Parties de modifier le *statu quo existant* au moment où le conflit est né. Ces « mesures provisoires » ont une grande importance non seulement parce qu'elles protègent l'Etat de bonne foi, mais parce qu'elles servent de criterium pour désigner l'agresseur, car l'Etat qui passera outre a déjà, par ce fait même, démontré ses

mauvaises intentions et sa mauvaise volonté pour aboutir à une solution amiable du conflit.

La Convention d'arbitrage dans son article 19 signale expressément comme une tâche primordiale pour tous les organes qui se trouvent saisis d'un différend, d'indiquer, « dans le plus bref délai possible quelles mesures provisoires doivent être prises ». De même, les Etats signataires de la Convention s'engagent respectivement à s'y conformer, à s'abstenir de toutes mesures susceptibles d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision ou aux arrangements proposés par la Commission de Conciliation ou par le Conseil de la Société des Nations et en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend. Ainsi, chaque violation des mesures provisoires ordonnées ou chaque acte de l'une des Parties tendant à aggraver la situation déjà troublée, signifierait la violation des engagements pris de ne procéder à aucun changement de *statu quo* et en même temps servirait comme une indication précieuse à l'organe qui s'occupe du différend, sur la position que la Partie qui a commis l'infraction a déjà prise vis à vis de son adversaire.

Notons enfin, que la Convention d'arbitrage reste applicable entre l'Allemagne et la France, même si d'autres puissances ont également un intérêt dans le différend (article 20). C'est une disposition extrêmement importante car elle vise à étendre la procédure pacifique obligatoire et pour les affaires concernant les Etats non signataires de la Convention. Pour la pratique du Droit international, c'est une innovation bien curieuse. Car, jusqu'aujourd'hui, la formule : « les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas aux litiges intéressant des puissances tierces », était généralement admise dans les traités d'arbitrage. (1) Il est à craindre des complications qui pourraient se produire lors d'un différend intéressant une puissance

(1) Traité d'arbitrage Franco-anglais du 14 Octobre 1903.

tierce. Car celle-ci, n'est nullement obligée, ni de venir devant les organes qui, en vertu de la Convention d'arbitrage, s'occupent du différend, ni d'accepter aucune solution proposée par eux. Cependant, le différend pourrait être de telle nature, qu'un examen d'ensemble soit absolument nécessaire. Les Parties signataires de la Convention peuvent, d'ailleurs, accepter l'arrangement proposé par la Commission de Conciliation ou par le Conseil de la Société des Nations, mais si la puissance tierce, également intéressée dans le différend, ne l'accepte pas, on ne peut pas dire qu'il est terminé définitivement. Ce sont de graves inconvénients qui risquent de compliquer le bon dénouement des conflits. En effet, nous pensons, que l'article 20 doit être interprété en ce sens, que la Convention d'arbitrage resterait en tous cas et entièrement applicable seulement si la puissance tierce, également intéressée dans le différend, est en même temps la puissance signataire d'une des autres Conventions d'arbitrage élaborées à Locarno. Par exemple, si dans un conflit entre l'Allemagne et la France, les intérêts de la Pologne se trouvent engagés, la Convention franco-allemande serait applicable à la Pologne. Au contraire, si dans un conflit entre l'Allemagne et la France, les intérêts de la Grande-Bretagne se trouvent engagés, la Convention d'arbitrage franco-allemande resterait applicable, seulement si celle-ci accepte une telle procédure. Si elle ne l'accepte pas, la Convention ne pourrait être appliquée que dans la mesure où le différend en question est susceptible d'être résolu partiellement.

*
* *

En résumé, la procédure pacifique, dans le système locarnien, pourrait être représentée de la manière suivante :

I. PRINCIPE :

Toutes questions de quelque nature qu'elles soient doivent être réglées par voie pacifique.

Deux groupes de conflits possibles

A. CONFLITS

« DE DROITS »

Procédure

I — devant la Commission Permanente de Conciliation: recours facultatif — arrangement facultatif.

2 — devant un Tribunal arbitral ou devant la Cour Perm. de Justice Internationale: recours direct par voie de compromis — sentence obligatoire.

3 — devant la Cour Perm. de Justice internationale: en cas de désaccord sur le compromis, recours obligatoire à la requête d'une des Parties — arrêté de justice obligatoire.

B. CONFLITS

« D'INTERETS »

Procédure

1 — Devant la Commission Permanente de Conciliation: recours direct obligatoire — arrangement facultatif.

2 — devant le Conseil de la S.D.N. recours obligatoire à la requête d'une des Parties — décision: a) obligatoire en cas d'unanimité; b) il n'y a aucune décision: article 15 al. 7 et 8 du Pacte de la Société.

II. EXCEPTIONS AU PRINCIPE.—

1 — Aucun différend tendant à remettre en question le *statu quo* des frontières rhénanes ne pourra faire l'objet d'une procédure,

soit « judiciaire », soit, « de conciliation » (c'est la conséquence de l'article 1 du Pacte Rhénan).

2 — Les conflits nés de faits qui sont antérieurs aux Conventions d'arbitrage et qui appartiennent au passé.

3 — Les conflits pour la solution desquels une procédure spéciale est prévue.

C. — *Les Sanctions*

Une organisation internationale destinée à garantir la sécurité aux Etats qui en font partie et par là d'atteindre l'idéal de paix, ne peut réaliser son but que sous la condition de disposer d'une certaine quantité de forces matérielles propres à assurer le maintien de l'état garanti et de faire respecter, par tous ses membres, les engagements contractés. Dans le droit international public, de même que dans le droit interne, chaque Etat, quelles que soient les raisons invoquées, qui procéderaient à des actes incompatibles avec l'ordre établi, doit s'attendre à une action organisée, suffisante pour l'empêcher de poursuivre ses intentions subversives et dans tous les cas, de le remettre dans la voie de l'égalité. C'est le principe.

Le Pacte Rhénan, posant le principe de garantie pour les frontières des trois Etats intéressés, leur interdisant la guerre dans tous les cas possibles, sauf exceptions expressément prévues, réglant la procédure pacifique pour la solution des conflits à venir, n'aurait pas abouti à assurer la sécurité de la région occidentale de l'Europe, s'il n'avait pas prévu les garanties nécessaires propres à faire respecter les décisions prises par les organes compétents, capables de s'opposer d'une manière adéquate aux « coups de surprise » et toujours suffisante pour empêcher des interventions arbitraires de la Partie qui voudrait recourir à la force en vue de modifier le *statu quo* résultant du traité de paix, ou pour influencer la procédure pacifique,

en vue de la rendre impuissante à résoudre le différend qui lui est soumis.

Les sanctions prévues pour réprimer toute violation aux engagements contenus dans le Pacte Rhénan, ainsi que dans les deux Conventions d'arbitrage qui le complètent, se trouve formulées dans les articles 4 et 5 dudit Pacte. En principe, il appartient au Conseil de la Société des Nations, de juger le *casus garantiae*. Par là' il est en quelque sorte interposé entre la violation ou la menace de violation du *statut* garanti et l'action des garants. Mais comme son action comporte une certaine lenteur, il est indispensable que, dans les cas où une intervention immédiate s'impose comme unique moyen pour sauver la destruction totale ou partielle de l'Etat attaqué, les garants viennent à son aide sans attendre une décision préalable du Conseil. Tenant compte de cette nécessité, le Pacte Rhénan prévoit deux procédures de garanties : 1 — la procédure ordinaire ou normale, 2 — la procédure en cas de violation flagrante

1 — La procédure ordinaire de garantie.

Le *casus garantiae* du Pacte Rhénan serait constitué chaque fois que l'une des Parties intéressées dans la région rhénane, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique ou la France, recourt aux actes de violation contrairement à l'obligation inscrite à l'article 2 du Pacte ou commet une contravention aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles, contrairement aux engagements pris par l'article 1 dudit Pacte.

D'après le Pacte Rhénan, c'est au Conseil de la Société des Nations de juger le *casus garantiae*. Par conséquent, si l'une des Hautes Parties contractantes, dit l'article 4 du Pacte, estime qu'une violation de l'article 2 ou une contravention aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations. Ce-

lui-ci, dès qu'il aura constaté qu'une telle violation ou contravention a été commise, donnera « sans délai » avis aux puissances signataires du Pacte et chacune d'elles s'engage à prêter, en pareil cas, « immédiatement » son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. Le Pacte Rhénan dit, que la Partie portera immédiatement la question devant le Conseil. Or, aucune intervention préalable de la Commission permanente de Conciliation n'est nécessaire. Le Conseil est dans ce cas non pas une institution appelée à régler le différend, mais un organe chargé de constater qu'une violation ou contravention des dispositions du Pacte Rhénan a été commise. Il ne propose aux Parties aucune sorte de recommandations, car il ne statue pas sur le différend. Il se borne uniquement à vérifier la réalité des faits, afin de se prononcer sur le point de savoir si la Partie qui estime avoir des raisons suffisantes d'invoquer le *casus garantiae* a tort ou raison.

L'effet de la décision du Conseil, varie suivant qu'elle est prise à l'unanimité ou non.

A — *Le Conseil est unanime.* D'après la règle générale, les décisions du Conseil, sauf exceptions expressément prévues, doivent être prises à l'unanimité (article 5 du Pacte de la Société des Nations.) Le Pacte Rhénan, conclu dans le cadre et sous les auspices de la Société des Nations, ne fait aucune exception à la règle générale sauf dans l'article 8 au sujet de sa durée, en sorte que, le Conseil doit être toujours unanime pour que les garanties, prévues pour le maintien du statut rhénan, entrent en voie de réalisation à un moment donné. Mais, une fois l'unanimité acquise, la garantie est *obligatoire et immédiate*. Les Etats garants ne peuvent plus apprécier séparément s'il y a pour eux une obligation de venir en aide à l'Etat attaqué, car la décision unanime du Conseil ne comporte aucune réserve. Le Pacte Rhénan est formel sur ce point. Ce qu'ils peuvent apprécier c'est les mesures à prendre pour repousser l'agression et faire respecter le statut garanti, car le Pacte n'est

suivi d'aucun plan militaire qui préciserait les moyens coercitifs que les Etats garants mettraient en action le cas échéant. Les mesures d'assistance sont donc laissées à la libre appréciation des garants. Seulement, dans le système locarnien, cette liberté ne va pas jusqu'à détruire l'obligation que les garants, en signant le Pacte Rhénan, ont assumée, vis à vis des Etats garantis. Il y a tout de même un criterium qui, en quelque sorte, restreint leur liberté d'apprécier la nature et la quantité des mesures à prendre. Il se trouve dans la lettre adressée à la délégation allemande au sujet de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, signé par les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande Bretagne, de l'Italie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie et incorporé dans l'acte final de la Conférence, faisant ainsi partie intégrante des Accords de Locarno. On y lit, que pour les Etats signataires, les obligations résultant de l'article 16 doivent être entendues en ce sens « que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire, et qui tienne compte de sa position géographique. » C'est l'article 11 al. 2 du Protocole de Genève lui même. Or, les Etats garants sont tenus de collaborer *loyalement et effectivement* pour s'opposer à tout acte d'agression, c'est à dire, le moment où le *casus garantiae* du Pacte Rhénan est constaté, les mesures que les Etats garants doivent prendre en vue d'intervenir en faveur de l'Etat attaqué, doivent être réputées loyales et effectives.

B — *Le Conseil n'est pas unanime.* Dans ce cas, d'après le système du Pacte de la Société des Nations, « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». Ils ont le droit de recourir à la guerre. D'après le Pacte Rhénan, cette lacune est partiellement comblée. Les Etats signataires du Pacte ont formellement renoncé à user du droit d'intervention armée, droit reconnu aux

membres de la Société des Nations par l'article 15 al. 7. S'ils y recourent, ce serait seulement contre l'Etat qui le premier s'est livré à une attaque (article 2 du Pacte Rhénan) ce qui n'est autre chose que le droit de légitime défense. (article 2, 1°) Supposons un exemple. La France estimant qu'il y a eu violation, qui n'est pas flagrante bien entendu, de la part de l'Allemagne, soit à l'article 2 du Pacte Rhénan, soit aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles, s'adresse au Conseil de la Société des Nations conformément à l'article 4, 1° du Pacte. Si le Conseil constate à l'unanimité le bien fondé de la demande française, point de difficulté. Si, au contraire, il n'est pas unanime, la France, bien que convaincue que l'Allemagne a contrevenu aux engagements du Pacte Rhénan, ne peut pas recourir la première à la guerre, conformément à l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations, car dans ce cas, elle violerait l'article 2, 3° du Pacte Rhénan et par conséquent tomberait sous le coup des sanctions qui y sont prévues. Elle n'a pas d'autre moyen pour préserver sa sécurité, si elle la trouve encore menacée, que de soumettre le cas à la procédure normale de règlements pacifiques des différends conformément à l'article 3 du Pacte Rhénan. Elle y gagnerait parce que, quel que soit l'organe saisi du différend, il ordonnera les mesures provisoires à prendre, conformément à l'article 19 de la Convention d'arbitrage, en sorte que, la menace pour sa sécurité s'en trouve écartée, au moins jusqu'à la résolution définitive du différend. De plus, si l'Allemagne refuse de se conformer aux méthodes de la procédure pacifique, elle tomberait sous le coup des sanctions prévues pour la violation de l'article 3 du Pacte Rhénan, dont les dispositions sont placées sous la garantie des Hautes Parties contractantes.

D'après l'article 5 du pacte Rhénan, si l'une des puissances, mentionnées à l'article 3 -- Allemagne, Belgique, France, -- « refusent de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire et commet une vio-

lation de l'article 2 du présent Traité ou des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, les dispositions de l'article 4 du présent traité s'appliqueront ». La garantie joue donc seulement si le refus de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter les décisions rendues par les organes compétants est accompagné d'une agression ou d'une contravention aux dispositions concernant la zone démilitarisée. Si au contraire, sans commettre une agression ou une contravention, une des puissances intéressées refusait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre Partie saisirait le Conseil de la Société des Nations qui proposerait les mesures à prendre ; les Hautes Parties contractantes se conformeront à ces propositions. (Article 5 al. 3 du Pacte Rhénan). Ici aussi, l'Etat bénéficiaire ne peut recourir à la guerre contre la Partie qui se refuse à exécuter une sentence rendue, que s'il est autorisé par le Conseil, conformément à l'article 2, 2°, du Pacte Rhénan. De plus, si le Conseil trouve que l'intervention des Etats garants est également nécessaire ceux-ci doivent intervenir aussi bien que s'il y avait une agression ou une contravention concernant la zone démilitarisée.

Reste encore le cas où l'une des Parties a commis une violation des « mesures provisoires » ordonnées par les organes compétents pendant la durée de la procédure pacifique. Monsieur Paul Boncour, dans son rapport sur les accords de Locarno, se demande où est la sanction au cas d'une telle violation ? Et il donne la réponse suivante : à défaut de stipulation plus précise dans les accords de Locarno elle (la sanction) nous paraît du moins découler du Pacte général de la Société des Nations. En effet, l'Etat qui passerait outre aux mesures provisoires indiquées par la Commission de Conciliation, le Tribunal arbitral ou le Conseil de la Société des Nations, se rendrait évidemment coupable d'une menace de guerre. Dès lors, le Conseil de la Société des Nations, aurait le devoir d'intervenir en vertu de l'article 11 du Pacte de la

Société. Nous pensons que l'article 5 al. 3 du Pacte Rhénan est également susceptible d'être interprété de manière à permettre à la Partie qui estime qu'il y a une violation « des mesures provisoires » de s'adresser au Conseil de la Société des Nations, non « à titre amical », comme le dit l'article 11 du Pacte, mais comme l'une des Parties signataires du Pacte Rhénan. L'article 19 de la Convention d'arbitrage, qui n'est que le prolongement de l'article 3 du Pacte Rhénan, stipule expressément l'obligation des Parties en litige, non seulement de se conformer aux mesures provisoires ordonnées, mais aussi de ne procéder « à aucun acte de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend ». Or, chaque violation à ces engagements doit nécessairement entraîner les sanctions appropriées. L'article 5 al. 3 du Pacte Rhénan, englobe, nous semble-t-il, dans la formule : la puissance qui refuse « de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, » et les cas de violation des « mesures provisoires » en sorte que, le Conseil de la Société des Nations pourrait être saisi pour une telle violation. Il va sans dire que le Conseil pourrait être saisi et conformément à l'article 11 du Pacte, mais la différence entre ces deux manières d'agir consiste précisément en ce que l'effet de la décision du Conseil prise conformément à l'article 11 du Pacte est loin d'être pareil à l'effet de la décision prise conformément à l'article 5 alinéa 3 du Pacte Rhénan.

2 — *La procédure dans le cas de violation flagrante*

Si dans le cas de la procédure ordinaire aucune action coercitive n'est autorisée qu'après une décision du Conseil de la Société des Nations, en cas de violation flagrante au contraire, l'action immédiate s'impose comme une obligation formelle. Non seulement l'Etat qui en est victime, a le droit de s'y opposer de toutes ses forces morales et matérielles (article 2, 1^o du Pacte Rhénan),

mais les Etats garants, eux aussi, ont le devoir de se ranger immédiatement aux côtés de l'Etat attaqué. L'article 4, al. 3 du Pacte Rhénan stipule expressément qu'en cas de « violation flagrante de l'article 2 ou de contravention flagrante aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des autres puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, dès que ladite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités, ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire. »

L'intervention des Etats garants est donc subordonnée à deux conditions : a) que la violation flagrante, soit de l'article 2 du Pacte Rhénan soit des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, constitue un acte *non provoqué* d'agression et b) qu'une action immédiate soit nécessaire. L'action immédiate serait nécessaire à son tour si l'une des trois circonstances suivantes se produisait : a) franchissement de la frontière; b) ouverture des hostilités; c) rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée. Si l'une de ces conditions fait défaut, la garantie n'existe pas. De plus, la réalité de la violation flagrante et l'urgence d'intervention sont laissées à l'appréciation libre de chacun des garants. Il faut qu'ils se rendent compte que le *casus garantiae*, pour les cas de violation flagrante, est accompli. L'obligation de venir en aide se ramène par là à une obligation potestative. Ainsi, tandis qu'en cas de procédure ordinaire, la garantie devient obligatoire et immédiate aussitôt que le Conseil constate la violation, en cas de violation flagrante, elle est facultative parce que subordonnée à l'appréciation personnelle des garants.

Bien qu'au cas de violation flagrante le déclenchement des sanc-

tions n'est en principe subordonné à aucune décision préalable du Conseil de la Société des Nations, néanmoins celui-ci doit être immédiatement saisi de la question, conformément à l'article 4 1° du Pacte Rhénan. Dans ce cas, le Conseil ne se bornera pas seulement à constater la violation non provoquée, mais encore à recommander les mesures que les Etats signataires doivent prendre dans une telle situation. L'article 4 *in fine* dit que « les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui aurait recueilli l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des Parties engagées dans les hostilités. » Distinguons deux points : a) les Etats garants ou l'un d'eux se sont engagés dans les hostilités, b) les Etats garants ne s'y sont pas engagés. Dans le premier cas, les Etats garants, par le fait même d'être engagés dans les hostilités, ont perdu le droit de vote au sein du Conseil de la Société des Nations, dans le second cas, ils ont conservé leur entière liberté d'action et de vote, comme les Membres du Conseil. Il est donc à craindre que, pratiquement, l'obligation des garants de venir immédiatement en aide à l'Etat attaqué, l'obligation déjà facultative, ne soit réduite à rien, car, pour conserver leur droit de vote, les Etats garants, pourraient être tentés de s'abstenir de toute action quelconque avant que le Conseil ne soit réuni pour délibérer sur les recommandations à donner aux Parties aux prises. L'Etat attaqué, au moins pour le commencement des hostilités, doit donc compter sur ses propres forces.

Les recommandations unanimes du Conseil, obligatoires pour tous les Etats signataires du Pacte Rhénan, peuvent entraîner non seulement la modification des mesures déjà prises, mais aussi, arrêter les hostilités dans leur ensemble. Dans le cas où le Conseil n'est pas unanime, les Etats garants, en vertu de l'article 15 alinéa 7 du Pacte de la Société des Nations, peuvent procéder à toutes les mesures qu'il jugeront nécessaires pour le maintien du droit et de la

justice, donc se mettre aux côtés de l'État attaqué, mais cette fois, sans aucune obligation expresse ni du Pacte Rhénan ni du Pacte de la Société des Nations. Ils suivront « l'inspiration de leur conscience ». D'ailleurs, l'article 7 du Pacte Rhénan dit d'une façon explicite, que les Accords de Locarno ne pourront être interprétés en aucun moment comme restreignant la mission de la Société des Nations de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde.

**
*

Le système locarnien de garantie ne doit pas être envisagé uniquement au point de vue de son fonctionnement. Comme le dit Monsieur F. de Visscher, ce n'est pas qu'un des aspects de la garantie. Pour avoir une notion juste et exacte de sa valeur réelle, il faut l'envisager encore au point de vue de son efficacité. En d'autres termes, il faut savoir ce qu'un garant peut, le cas échéant, apporter comme garantie à l'État attaqué. Notons, qu'entre deux garants — la Grande Bretagne et l'Italie, — c'est le premier qui jouera le rôle principal lors d'une agression éventuelle. L'article 9 du Pacte Rhénan stipule expressément, que les engagements assumés par la Grande-Bretagne, n'imposeront « aucune obligation à aucun des Dominions britanniques ou à l'Inde, à moins que le gouvernement de ce Dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations ». En conséquence, dans l'hypothèse d'une agression allemande contre la France, celle-ci ne pourrait pas attendre d'autre garantie que celle de la Grande-Bretagne, elle-même, serait en mesure de fournir. Nous n'entrerons pas dans l'examen des rapports qui existent entre les Dominions et la Grande-Bretagne, car cela sort du cadre de notre travail. Mais, ce que nous tenons à marquer, c'est que dans les relations internationales, la Grande-Bretagne et ses Dominions sont des unités distinctes, en sorte que,

les forces économiques et militaires de l'Empire britannique ne sont pas engagées dans leur ensemble par aucune disposition du Pacte Rhénan. Cependant, sans concours des Dominions, la Grande Bretagne, pays maritime, peut-elle fournir des mesures effectives et dans une quantité suffisante pour repousser, dans une guerre continentale, les forces allemandes? Evidemment, le système locarnien de garantie s'en trouve affaibli, d'autant plus que les Dominions, de leur entrée dans la Société des Nations comme des Membres égaux à tous les autres, ont manifesté d'une manière particulièrement claire et non moins catégorique, qu'elles n'entendent pas, à aucun moment, s'engager à l'avance à garantir un pouce du sol Européen.

§ 2. — *Les Traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, et les traités de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaques*

Les Traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne et l'Allemagne et la Tchécoslovaquie sont conçus dans les mêmes termes que les Conventions d'arbitrage franco-allemande et germano-belge. (1) Ce qui les diffère seulement c'est le préambule qui chez les premiers, a une importance particulière. Tandis que dans le préambule de la Convention franco-allemande on ne trouve qu'une mention relative au rapport qui existe entre la Convention et l'article 3 du Pacte Rhénan, dans le préambule du Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne on trouve inscrits certains principes qui font la partie originale du nouvel instrument destiné à régir les relations extérieures entre ces deux pays voisins.

Trois principes y sont inscrits :

(1) Nous prendrons pour base de notre examen le traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne.

1 — Le respect des droits établis par les Traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux.

2 — Les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés, que de son consentement.

3 — La sincère observation des procédés de règlements pacifiques des différends internationaux permet de résoudre, sans recourir à la force, les questions qui viendraient à diviser les Etats contractants.

A défaut d'un Traité de garantie pour les frontières orientales semblable au Pacte Rhénan, la mention explicite des principes ci-dessus, est une nécessité de premier ordre. Non seulement pour préciser l'esprit dans lequel le Traité d'arbitrage doit être appliqué, mais encore pour déterminer les modes de changements éventuels qui pourraient se produire sur les frontières orientales. Si pour les frontières occidentales aucun différend tendant à les remettre en question ne peut faire l'objet ni d'une procédure « judiciaire » ni d'une procédure de « conciliation », pour les frontières orientales il n'en est pas ainsi. Chaque fois que l'une des Parties intéressées dans cette région de l'Europe estime qu'il y a lieu de procéder à une modification du *statu quo* existant, elle pourrait s'adresser soit aux organes judiciaires soit aux organes de conciliation pour faire valoir ses prétentions. Ce qu'elle n'est pas autorisée à faire, c'est de recourir à la force pour imposer ses exigences soient elles justes ou non. Les Tribunaux internationaux, saisis d'un tel différend, auront pour obligation de le résoudre non seulement conformément aux Traités de Paix, mais aussi aux principes du droit des gens. De plus, les droits d'un Etat ne pourraient être modifiés que de son consentement. En tous cas, même s'il faut changer le *statu quo* existant, le Traité d'arbitrage, sous la condition d'être sincèrement observé, sera en mesure de fournir les moyens pour y parvenir d'une manière, sinon amicale, du moins, pacifique. Tel est le sens des principes proclamés dans le préambule du Traité d'arbitrage entre

l'Allemagne et la Pologne et celui entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Les raisons pour lesquelles on n'a pas pu parvenir à garantir les frontières orientales, comme on a garanti les frontières occidentales, résident principalement dans le fait qu'il y a entre l'Allemagne et la Pologne, de même qu'entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, un certain nombre de questions au sujet desquelles une tension quotidienne entre ces pays se manifeste depuis la signature du Traité de Versailles. Il n'y a pas, dit M. Sauerwein un des participants à la conférence de Locarno « un allemand sur dix mille qui prit son parti de l'existence du corridor de Dantzig. » (1) D'autre part le refus catégorique de la Grande Bretagne de garantir une autre frontière que la frontière occidentale, faisait complètement échouer la proposition de la délégation française à la Conférence, tendant à éviter la création de deux régimes de garantie : une pour la région rhénane, l'autre pour la région de l'orient. Il a fallu se contenter d'un simple Traité d'arbitrage.

Le texte du Traité d'arbitrage, comme nous l'avons déjà dit, ne diffère en rien de celui de la Convention d'arbitrage franco-allemande. Comme elle, lui aussi, laisse dans les mêmes cas, le conflit sans aucune solution. Seulement, tandis que dans la région occidentale la guerre, en vertu de l'article 2 du Pacte Rhénan, reste toujours interdite, même si le différend n'a pu être résolu, dans la région orientale, à défaut d'un tel Pacte, elle est possible chaque fois que les organes compétents ne sont pas parvenus à trancher le différend d'une manière définitive et obligatoire. Pour les conflits d'ordre juridique une telle éventualité n'est pas à craindre puisque le Traité d'arbitrage permet toujours d'aboutir à une solution. Mais pour les conflits d'ordre politique il n'en est pas ainsi. Le Conseil

(1) G. Mandel : *La philosophie de Locarno*. Revue Hebdomadaire 14 Novembre 1925 p. 207.

de la S.D.N. saisi du différend, pourrait ne pas être unanime sur la décision à **apporter**. Dans ce cas, l'art. 15 al. 7 du Pacte reste sans aucune restriction. Les Parties peuvent entreprendre une guerre tout à fait légitime au sens du Pacte, aussitôt que le délai de trois mois (art. 12 du Pacte) est écoulé. Et pourtant, les conflits à prévoir entre les Puissances signataires du Traité, sont précisément ceux qui entrent dans la compétence du Conseil. Le problème de la sécurité pour la région orientale reste ainsi sans être résolu. Le droit commun, tel qu'il résulte des Traités de 1919 et du Pacte de la Société des Nations, continue à régir le statut sur les frontières orientales. Toutes les fissures qu'il comporte restent pour l'avenir comme les prétextes les plus sûrs pour couvrir de légalité les actes de la force pure. Le Traité d'arbitrage bien qu'un acte de toute première importance au point de vue politique, comme le dit M. Bénès, par les imperfections qu'il contient réduit la sécurité qu'on en présume, à peu de chose. A la rigueur, on peut concevoir une organisation de paix fondée exclusivement sur le système d'arbitrage obligatoire, sans aucune sorte de garantie supplémentaire, sauf l'opinion publique des Nations civilisées. Mais une telle organisation suppose que le système d'arbitrage obligatoire est organisé de telle façon qu'aucun différend, de quelque nature qu'il soit et quel que soit l'intérêt qu'il engage, n'échappe pas à une solution définitive. Seulement sous cette condition, l'opinion publique pourrait être révoltée contre l'Etat qui, aux yeux de tout le monde, refuse de venir devant le juge impartial ou d'exécuter une sentence juste et conforme au droit. Mais, si le système lui même est conçu de façon à laisser échapper, sans aucune solution, un différend quelconque et par là de mettre en évidence l'impuissance des organes appelés à concilier les prétentions opposées, peut-on avec succès soutenir que tel ou tel Etat a commis un crime international parce qu'il a fait usage de la force soit pour imposer son point de vue, qu'il juge d'ailleurs conforme au droit, soit pour s'opposer aux exigences de l'autre Etat,

qu'il juge contraire au droit? Et ce sera précisément le cas dans un conflit éventuel entre l'Allemagne et la Pologne, car, le Traité d'arbitrage qui les lie, étant imparfait, et un Traité de garantie, qui leur interdirait la guerre, sous peine des sanctions matérielles, faisant défaut, on ne voit plus d'entraves sérieuses à une action armée.

En vue de parer à ce danger, on a cherché d'autres moyens de se rapprocher le plus possible du Pacte Rhénan et de résoudre, pour l'Europe centrale également, le problème de la sécurité « dans la mesure où la solution en est possible étant donné les circonstances actuelles. » (1) Notons que dans cette recherche, aucune des grandes Puissances, la France exceptée, n'y participèrent. La raison en est que, au dire de M. Bénès, elles ne pouvaient ni ne voulaient assumer de garantir directement une autre frontière que la frontière occidentale, ce qui d'ailleurs avait été un des motifs du rejet du Protocole de Genève par elles. Ainsi, à défaut de mieux, comme « le complément du Pacte Rhénan » et du Traité d'arbitrage conclu entre l'Allemagne et la Pologne et celui entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, furent signés le même jour que les Accords de Locarno, deux Traités de garantie réciproque : l'un entre la France et la Pologne, l'autre entre la France et la Tchécoslovaquie. (2)

Aux termes de l'article 1 du Traité, « dans le cas où la Pologne ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Pologne, agissant par l'application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours

(1) Bénès : Exposé op. cit. p. 18.

(2) Les Traités sont conçus en termes identiques. Même comme pour le Traité d'arbitrage nous prendrons pour base d'examen le Traité de garantie franco-polonais.

aux armes qui n'aurait pas été provoqué. Dans le cas où le Conseil de la Société des Nations statuant sur une question portée devant lui conformément auxdits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants des Parties au différend, et où la Pologne ou la France se verrait attaquée sans l'avoir provoqué, la France ou réciproquement la Pologne, agissant en application de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations lui prêterait immédiatement aide et assistance ». La garantie est réciproque et complémentaire de la garantie générale du Pacte. Là où les Membres de la Société des Nations ne sont tenus d'intervenir que d'une façon facultative, la France et la Pologne le sont désormais d'une façon obligatoire.

Deux cas où la garantie doit se réaliser : celui de l'art. 16 et celui de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations.

I — D'après l'article 16 du Pacte, si l'un des Membres de la Société des Nations recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15, c'est-à-dire s'il procède à une agression brusque contre tel ou tel Etat membre, sans vouloir porter le différend devant les organes compétents, ainsi que d'observer le délai de trois mois après la sentence arbitrale ou le rapport du Conseil, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Dans ce cas, il est du devoir de ces derniers de seconder le Membre attaqué en rompant immédiatement avec l'agresseur toutes les relations économiques ou financières. De plus, sur la recommandation unanime du Conseil, les effectifs militaires ou navals pourraient être employés, sous la condition toutefois, que les Etats appelés à en fournir le jugent utile. Le devoir d'aide et d'assistance n'a pas un caractère obligatoire. Si les Membres de la Société jugent à propos d'entrer en action, ils le feront; s'ils ne le jugent pas, ils s'abstiendront.

D'après le Traité de garantie franco-polonais et franco-tchéco-

slovaque, il n'en est pas ainsi. Le devoir de venir immédiatement en aide est obligatoire. Supposons par exemple que l'Allemagne recoure aux armes contre la France, sans avoir observé les dispositions de l'article 2 du Pacte Rhénan et celles de la **Convention d'arbitrage**. D'après l'article 4, 3^e dudit Pacte ce serait une violation flagrante. D'après l'article 16 du Pacte de la Société des Nations ce serait un acte de guerre commis contre tous les membres de la Société. Les Etats garants de la région rhénane auraient une double obligation de prêter à la France l'assistance immédiate : celle découlant du Pacte Rhénan et celle découlant du Pacte de la Société des Nations. Quant aux autres Membres de la Société, donc, quant à la Pologne et la Tchécoslovaquie, la seule obligation de venir en aide est celle résultant de l'article 16 du Pacte. Mais, cette obligation est d'ordre facultatif. Ici, intervient le **Traité de garantie** d'après lequel l'application de l'article 16, dans une telle hypothèse, devient obligatoire. La seule condition posée par l'article 1 al. 1 du **Traité de garantie**, consiste à ce que l'agression ne soit pas provoquée. Une question se pose immédiatement : qui constatera la non provocation ? Le **Traité de garantie** ne dit rien. Dans notre hypothèse, ce sera en toute certitude le Conseil de la Société des Nations. Le **Traité de garantie** dit que l'aide et l'assistance doivent être immédiates et M. Bénès estime que cela signifie « que les deux Etats contractants sont fondés et seuls fondés à juger d'eux-mêmes s'ils sont en présence d'un *casus foederis* c'est-à-dire d'un cas où jouent les articles 15 al. 7 et 16 du Pacte de la Société des Nations et qu'ils ne sont astreints à attendre le résultat d'aucune procédure. »(1) Une telle interprétation bien qu'exacte quant aux sanctions économiques et financières prévues par l'article 16 du Pacte, semble douteuse quant aux mesures militaires ou navales prévues par l'article 16 al. 2, car, même dans le cas de violation flagrante, le

(1) Bénès : exposé op. cit. p. 19.

Conseil de la Société des Nations saisi de l'affaire, a le droit de faire des recommandations aux Etats en hostilité aussi bien qu'aux Etats garants et ceux ci sont tenus de s'y conformer (article 4, 3^o du Pacté Rhénan). Or, la Pologne et la Tchécoslovaquie auront nécessairement à suivre, elles aussi, ses recommandations en sorte que, leur liberté d'agir ne serait pas si exclusive que le prétend M. Bénès.

Prenons une autre hypothèse où la Pologne par exemple serait attaquée par l'Allemagne soit avant, soit après la procédure pacifique prévue par le Traité d'arbitrage. Dans ce cas, c'est à la France qu'incombe l'obligation de venir immédiatement à son aide. D'après le Pacté Rhénan, (article 2, 2^o) le recours à la guerre est chaque fois autorisé quand elle est entreprise en application de l'art. 16 du Pacté. Or, la France, dans une telle hypothèse, est autorisée à la faire sans contrevenir à la règle concernant la défense de guerre entre elle et l'Allemagne. Mais, ici aussi, il faut que l'agression allemande ne soit pas provoquée. Qui constatera cette fois la non provocation? Serait-ce la France seule, ou le Conseil de la Société des Nations? Si c'est la France, elle pourrait s'exposer au danger de voir jouer les garanties du Pacté Rhénan contre elle même, car au cas où le Conseil serait unanime à reconnaître qu'il n'y a pas une agression provoquée de la part de l'Allemagne, or, là France, engagée dans les hostilités, violerait le Pacté Rhénan. L'unanimité du Conseil n'est pas impossible car la France, ayant déjà participé aux hostilités, serait par analogie de l'article 4 *in fine* du Pacté Rhénan, exclue de son droit de vote. Il est donc certain que ce doit être le Conseil de la Société des Nations qui se prononce sur le caractère de l'attaque et que la France soit obligée d'attendre sa décision, non seulement pour conserver son droit de vote, mais pour ne pas s'exposer à l'éventualité d'être réputée agresseur elle même. En conséquence, l'action de la France est subor-

donnée à une décision du Conseil, c'est à dire qu'elle est mise, dans ce cas encore sous le contrôle des puissances garantes.

2 — Dans le cas de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Ils peuvent recourir à la guerre ou s'en abstenir. Ce sera toujours la position géographique d'un Etat et les circonstances politiques du moment qui le détermineront à prendre telle ou telle attitude vis à vis des Etats en conflit. Même, il est à supposer que les Etats, hors du conflit, seront guidés plutôt par l'intérêt immédiat ou lointain, que par leur conscience. La formule : « d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » peut être interprétée de diverses façons. Dans la politique pratique, on n'est jamais sûr de la signification exacte de ces deux expressions idéales. Le Traité de garantie a comblé cette grave lacune du Pacte. La France et la Pologne, ainsi que la Tchécoslovaquie, ne sont plus libres d'agir ou de s'abstenir au moment où l'un d'eux vient de souffrir d'une guerre ainsi autorisée. Dès qu'un des Etats contractants, à la suite de la non unanimité du Conseil, se verrait attaqué, sans l'avoir provoqué, l'autre, agissant en application de l'article 15 al. 7 du Pacte, lui prêterait immédiatement aide et assistance. Ainsi, dans l'hypothèse d'une attaque commise par l'Allemagne contre la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie se rangeraient aux côtés de celle-ci, dès qu'elles auraient pu se rendre compte que cette attaque constitue un acte non provoqué. Toutefois, cette fois aussi, elles seraient, par analogie de l'article 4 du Pacte Rhénan, obligées de se conformer aux recommandations que le Conseil proposerait aux Parties en conflit. Dans l'hypothèse d'une guerre entre l'Allemagne et la Pologne, la France, elle aussi, serait tenue de venir en aide sous les mêmes conditions. L'article 2, 2^o du Pacte Rhénan autorise une telle action, mais il a soin de dire qu'elle ne peut être dirigée que contre l'Etat qui le premier

s'est livré à une attaque. En conséquence, pour que la France puisse recourir à la guerre contre l'Allemagne, elle doit être sûre que c'est celle-ci qui la première s'est livrée à une attaque. Autrement, elle risquerait, cette fois aussi, de prendre figure d'agresseur. La question de savoir qui a le premier recouru aux armes est une question extrêmement délicate. Plus délicate que celle de savoir si une agression était provoquée ou non. Car il se peut qu'un Etat, bien que non provocateur de guerre, commence le premier les hostilités. Cela d'autant plus, que la réponse à la question : qui a provoqué l'agression ? ne dépend pas seulement des faits, tandis que la réponse à la question : qui a le premier commencé les hostilités, dépend exclusivement des faits. Etablir exactement les faits lors d'une bagarre sur tel ou tel point de frontière, est une chose extrêmement difficile et toujours obscure. Or, vu l'article 2, 3^o du Pacte Rhénan, la France, nous semble-t-il, ne peut entreprendre aucune action en application de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations, sans une décision du Conseil constatant les circonstances dans lesquelles les hostilités avaient commencé.

Notons que dans une guerre éventuelle entre l'Allemagne et la Pologne, où la France, en vertu du Traité de garantie et conformément à l'article 2 al. 2 et 3 du Pacte Rhénan, prendrait part, les Etats garants du statut rhénan n'auraient aucun droit à entraver son action, sinon indirectement par leur droit de vote, comme membres permanents du Conseil de la Société des Nations. Au cas de l'article 16 du Pacte, ils seront obligés, eux aussi, de participer aux sanctions économiques, même militaires, car l'Etat agresseur, dans notre exemple l'Allemagne, doit être *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, donc contre la Grande-Bretagne et l'Italie. D'autre part, pour que la France puisse entreprendre une action contre l'Allemagne en application de l'article 16 du Pacte, sans contrevenir à l'article 2 du Pacte Rhénan, il faut que le Conseil de la Société

des Nations soit unanime sur le caractère de l'attaque. S'il la reconnaît comme non provoquée de la part de la Pologne, le vote du représentant britannique dans le Conseil, lierait la Grande-Bretagne pour assister la Pologne d'abord directement comme membre de la Société des Nations, et puis indirectement comme l'un des Etats garants du Pacte Rhénan, car, chaque fois que la France est en état de guerre avec l'Allemagne, conformément aux stipulations de l'article 2, al. 1, 2, 3, du Pacte Rhénan, les Etats garants sont obligés de la seconder. Par là, la Grande-Bretagne, en aidant la France, aidera aussi la Pologne d'une manière indirecte, en sorte que, à côté de l'obligation d'assistance résultant de l'article 16 du Pacte, obligation directe et purement juridique, comme le dit M. Politis, il y aurait une obligation d'assistance résultant du Pacte Rhénan, obligatoire indirecte, moins ferme que la première, mais pas moins évidente. Tel est l'esprit de Locarno.

En effet, les garanties du Pacte Rhénan et du Traité de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque sont calculées de façon à jouer toujours contre l'agresseur. Or, dans une guerre entre l'Allemagne et la Pologne où la France a pris part, il est certain que l'agresseur est l'Allemagne, autrement la France ne pourrait y participer sans s'exposer à être réputée agresseur elle-même. Par conséquent, il est dans la logique du mécanisme locarnien, que les Etats garants soient toujours contre l'agresseur, donc, dans notre exemple, contre l'Allemagne, aux côtés de la France et par là, aux côtés de la Pologne. Il est vrai qu'une telle interdépendance des obligations assumées à Locarno, peut influencer les Etats garants de faire échouer l'unanimité du Conseil de la Société des Nations, si la situation politique en général ne leur permet pas de s'engager, serait-ce pour un temps très court, dans les affaires du Continent et par là non seulement d'entraver l'action de la France, mais de se libérer eux-mêmes de toute obligation d'intervenir. Une telle hypothèse est la conséquence logique de la règle de l'unanimité du Conseil de la

Société des Nations, ainsi que de la situation particulière qu'ont les Etats garants dans le système locarnien d'organisation internationale.

Il y a une autre hypothèse, signalée par M. Politis (1) qui n'est pas prévue explicitement par les Traités de garantie. C'est celle de l'article 15 al. 8 du Pacte concernant la « compétence exclusive » que l'une des Parties pourrait opposer au Conseil de la Société des Nations. Si, après une décision unanime du Conseil, reconnaissant la compétence exclusive d'une des Parties dans le différend l'Allemagne attaque la Pologne, celle-ci n'aurait droit à aucune aide ou assistance de la part de la France en vertu du Traité de garantie conclu entre elles, car une telle hypothèse n'y est pas prévue. L'Allemagne de son côté, en attaquant la Pologne, ne contreviendrait ni aux dispositions du Traité d'arbitrage ni aux dispositions du Pacte de la Société des Nations, car ni par l'un ni par l'autre de ces deux actes internationaux, le recours à la guerre n'est formellement interdit. Mais, si la France n'est pas tenue d'intervenir en vertu du Traité de garantie, elle l'est en vertu de la Convention d'alliance qu'elle a conclue avec la Pologne (2). Une intervention française serait-elle, dans cette hypothèse, conforme au Pacte Rhénan? Il n'y a aucun doute qu'elle ne le serait pas, car les exceptions au principe de la défense de guerre, entre elle et l'Allemagne, formulées par l'article 2 al. 1, 2 et 3, du Pacte Rhénan, sont limitatives et exclusives. La France, contreviendrait aux obligations inscrites au Pacte Rhénan chaque fois qu'elle entreprendrait une guerre en dehors des exceptions prévues. Elle ne pourrait y échapper, dit M. Politis, qu'en se faisant, en vertu des articles 10 et 11 du Pacte de la Société des Nations, autoriser par le Conseil à aller

(1) Politis : Les accords de Locarno op. cit.

(2) Voir : convention d'alliance entre la France et la Pologne, signée le 19 février 1921. Aussi : Traité d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie signé le 25 Janvier 1924.

au secours de la Pologne. (article 2, al. 3 du Pacte Rhénan). Autrement, la Pologne resterait seule sans aucune aide et assistance. Pour M. Politis, cette grave lacune du système de Locarno appartient au domaine de la pure théorie, car elle suppose une condition qui fera toujours défaut, à savoir : la reconnaissance unanime par le Conseil que le différend soulevé par l'Allemagne porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Pologne. Il suffira, continue M. Politis, d'une seule voix contraire pour que l'unanimité ne soit pas obtenue. L'affaire rentrera alors dans l'un des autres cas où la France est autorisée à aller au secours de la Pologne. Il est à noter à ce propos, que la France, dans une hypothèse pareille, doit conserver sa pleine liberté d'action au sein du Conseil de la Société des Nations. En effet, elle ne doit pas prendre part, dès le début, dans une querelle entre l'Allemagne et la Pologne, car par analogie avec l'article 4 *in fine* du Pacte Rhénan, elle pouvait être considérée comme engagée dans l'affaire et par là voir son droit de vote au Conseil, contesté.

On peut supposer une autre hypothèse. Celle où l'Allemagne, sans recourir à aucune attaque, se refuse à exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire ou une décision unanime du Conseil de la Société des Nations. La Pologne, qui en est le bénéficiaire, d'après le système du Pacte de la Société, pourrait, à l'expiration du délai de trois mois (article 12 du Pacte) recourir aux armes pour imposer à l'Allemagne l'exécution de la sentence rendue. M. P. Boncour, dans son rapport sur les Accords de Locarno, dit, que du rapprochement des textes des articles 12 et 15 du Pacte, il résulte que l'Etat qui se serait conformé à la décision unanime du Conseil, aurait le droit, trois mois après la publication de celle-ci, de se faire justice lui-même, contre celui qui refuserait de s'y conformer, même si ce refus revêtait une forme purement passive. Tel est, du moins, continue M. Boncour, l'avis de M. Fromageot, l'éminent juriconsulte du ministère des Affaires Etrangères. Bien que cela soit exact

pour les Etats membres de la Société des Nations dont les relations internationales sont régies exclusivement par les dispositions du Pacte, il nous semble que la Pologne ne pourrait entreprendre *de plano* une guerre contre l'Allemagne qui refuserait d'une manière passive d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire. Il faudrait qu'elle s'adresse d'abord, par analogie avec l'article 5 al. 3 du Pacte Rhénan, au Conseil de la Société des Nations pour que celui-ci propose, « les mesures à prendre » et ensuite, en conformité avec les mesures ainsi proposées, d'entreprendre une action pour contraindre l'Allemagne récalcitrante à remplir ses obligations. Il en est ainsi, sinon d'après la lettre, du moins d'après l'esprit des accords de Locarno, qui, dans l'interprétation du Pacte Rhénan et de tous les autres actes, a une importance particulière. En tous cas, la Pologne, soit-elle autorisée ou non par le Conseil de recourir aux armes, n'aurait, en vertu du Traité de garantie avec la France, aucun droit à l'aide de celle-ci. De même, la France, conformément au Pacte Rhénan, ne pourrait entreprendre aucune action contre l'Allemagne en vue de seconder la Pologne, sauf le cas où elle y serait autorisée « en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations » (Article 2 al. 3 du Pacte Rhénan) (1).

*
**

D'une manière générale, on peut dire que les Traités de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque ont pour objet de procurer une garantie plus effective et plus précisée aux engagements assumés par les Etats signataires des Accords de Locarno. Pour ce qui concerne la Pologne et la Tchécoslovaquie, dont les relations extérieures, à défaut d'un Pacte de garantie semblable au Pacte Rhé-

(1) Voir aussi Politis : *Les accords de Locarno*.

nan, restent à être régies principalement par le Pacte de la Société des Nations, les Traités de garantie ont l'avantage de renforcer les obligations qui en résultent pour la France, comme membre de la Société, c'est-à-dire, de les rendre obligatoires là où elles n'étaient que facultatives. Mais dans tous les cas, ils ne stipulent rien de nouveau au delà de ce qui se trouve dans le Pacte de la Société des Nations, en sorte que leur portée ne dépasse pas la portée de celui-ci. Par conséquent, c'est toujours le Conseil de la Société des Nations qui est une sorte d'arbitre entre les Etats contractants, dont l'action se trouve directement ou indirectement, mais d'une façon constante, influencée par ses décisions (1).

§ 3. *Entrée en vigueur et durée des Accords de Locarno*

1 — *L'entrée en vigueur des accords.* — Elle est subordonnée aux conditions suivantes :

a) Qu'ils soient enregistrés par la Société des Nations conformément au Pacte de la Société (article 8 du Pacte Rhénan). Cette condition a été remplie le 14 décembre 1925 au cours de la trente-septième session du Conseil, par M. Sir Austen Chamberlain représentant de l'Empire britannique et par M. Paul Boncour, représentant de la France, qui ont solennellement déposé dans les archives de la Société des Nations, les Accords signés à Locarno le 16 octobre de la même année.

b) Que l'Allemagne devienne membre de la Société des Nations. Le 10 février 1926, la demande d'admission de l'Allemagne dans la Société fut formulée par la lettre adressée au Secrétaire général

(1) Article 2 du Traité de garantie franco-polonais. « Rien dans le présent Traité ne portera atteinte aux droits et obligations des Hautes Puissances contractantes, en tant que Membres de la Société des Nations, et ne sera interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde.

de la part de M. Streseman, ministre des Affaires étrangères du Reich, conçue de la manière suivante : « Me référant au mémoire allemand adressé en septembre 1924 aux gouvernements des Puissances représentées au Conseil de la Société des Nations, à la note allemande qui vous a été envoyée, Monsieur le Secrétaire général, le 12 décembre 1924, à la réponse du Conseil de la Société des Nations, en date du 14 mars 1925, ainsi qu'à la note du 1^{er} décembre 1925, signée des autres Puissances qui ont participé aux accords de Locarno (lettre signée des représentants à Locarno, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, sur l'interprétation de l'article 16 du Pacte de la Société), j'ai l'honneur conformément à l'article premier du Pacte de la Société des Nations, de formuler, au nom du gouvernement allemand, la proposition d'admission de l'Allemagne dans la Société des Nations — Je vous prie de vouloir bien inscrire cette proposition, le plus tôt possible, à l'ordre du jour de l'Assemblée (1).

L'admission de l'Allemagne dans la Société des Nations a eu lieu le 10 septembre 1926 au cours de la septième Assemblée de la Société. C'est le jour même de l'entrée en vigueur des accords de Locarno.

2. — *Durée des Accords.* — Elle n'est pas limitée. Les accords resteront en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une ou de l'autre des Hautes Parties contractantes, notifiée aux autres Puissances signataires trois mois à l'avance, le Conseil, votant à la majorité des deux tiers au moins, constate que la Société des Nations assure aux Hautes Parties contractantes des garanties suffisantes et ils cesseront alors ses effets à l'expiration d'un délai d'une an-

(1) Le Temps : 11 février 1926.

née (1). Il est à présumer que le remplacement des Accords de Locarno ne pourrait se faire que par un système de garantie supérieur à celui qui s'y trouve formulé.

(1) L'article 8 du Pacte Rhénan, art. 21 de la Convention d'arbitrage franco-allemande et germano-belge, l'article 22 du Traité d'arbitrage germano-tchèque et germano-polonais, article 4 du Traité de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque.

SECTION III

L'Appreciation critique des Accords de Locarno

A. *Les avantages des accords de Locarno*

Le Pacte Rhénan et les Conventions d'arbitrage qui le complètent, sont, avant tout, le complément du Traité de Versailles. La France, à la Conférence de la Paix (1919) avait consenti à accepter certaines dispositions territoriales du Traité, sous la condition expresse, que les frontières occidentales soient garanties par les accords supplémentaires (1). Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, consentaient à fournir cette garantie sous la forme d'un Traité d'assistance militaire, limité à une région bien déterminée et pour les cas expressément mentionnés (2). Pour ne pas laisser à l'Allemagne les possibilités d'utiliser sa position géographique sur le Rhin, qui, au point de vue militaire, est beaucoup plus avantageuse que celle de la France (3), on a démilitarisé une zone sur la rive gauche du fleuve. La valeur réelle de la zone ne consiste pas à assurer la sécurité de la France, mais plutôt à servir comme un signe d'alarme, annonçant un danger imminent, non seulement contre celle-ci, mais aussi contre les autres Etats européens.

Parmi les dispositions du Traité de Versailles, celles concernant le statut de la zone démilitarisée doivent être considérées comme les plus essentielles. Cependant, par la suite de la non ratification du

(1) A. Tardieu : *La Paix*.

(2) Voir la page 45.

(3) Foch : *Rapport op. cit.*

Traité d'assistance militaire par les Etats-Unis, le Traité de Versailles n'a abouti précisément à rien sur ce point-là. Les dispositions des articles 42 et 43 restaient sans aucune sanction.

Les accords de Locarno, pour la première fois depuis la guerre, consacrent, d'une manière explicite, le statut territorial de la région rhénane. Ils lui apportent non seulement la reconnaissance pleine et libre de l'Allemagne, mais encore les sanctions nécessaires pour son respect. C'est à notre sens, l'avantage le plus précieux et le plus sûr des accords de Locarno. Car, les autres dispositions, quoique d'un grand intérêt, peuvent ne pas produire les effets qu'on en attend. Cela d'autant plus que les accords de Locarno, ont créé deux régimes différents de garanties, l'un pour les frontières occidentales, l'autre pour les frontières orientales. Le Pacte Rhénan, par son article premier vise explicitement les frontières entre l'Allemagne et la France. De plus l'article 6 dudit Pacte, stipule que les dispositions du présent Traité ne portent pas atteinte aux droits et obligations résultant pour les Hautes Parties contractantes du Traité de Versailles, ainsi que des arrangements complémentaires, y compris ceux signés à Londres le 30 août 1924. Par là l'Allemagne a pleinement reconnu le Traité de Versailles dans son ensemble, mais seulement en tant qu'il se rapporte aux Parties signataires du Pacte Rhénan. L'article 6 du Pacte reconnaît aussi les droits et les obligations résultant pour les Etats signataires du plan Dawes et des arrangements complémentaires du Traité de Versailles. C'est la seule allusion faite aux traités de garantie franco-polonais et franco-tchèque, en sorte qu'on ne peut pas en déduire que l'Allemagne a reconnu les clauses du Traité de Versailles se rapportant à ces deux pays et par là l'état de choses qui existe en orient. Il est vrai qu'au point de vue juridique, les dispositions, contenues dans le Traité, n'ont besoin d'être reconnues d'une manière supplémentaire par personne, car elles subsistent dans leur ensemble par le fait même que les Etats signataires en ont donné leur engagement. Mais, il n'en

est pas moins vrai que l'Allemagne invoque constamment que le Traité lui était imposé. La formule du Traité : « l'Allemagne accepte, l'Allemagne s'engage, il est interdit à l'Allemagne » lui sert comme un argument de premier ordre à prouver l'injustice des clauses qui s'y trouvent inscrites et à se soustraire, autant que possible, à leur exécution. Même les Etats signataires du Pacte Rhénan ont tenu pour indispensable de mentionner, d'une manière expresse, que les dispositions du Traité de Versailles ne peuvent être affectées, en quoi que ce soit, par le nouvel arrangement. Au contraire, en ce qui concerne les frontières orientales, il n'y a rien de semblable. Les Traités de l'arbitrage germano-polonais et germano-tchèque ne mentionnent pas d'une manière explicite le maintien de l'état en orient tel qu'il est issu du Traité de Versailles. On y a dit seulement que les droits d'aucun Etat contractant ne sauraient être modifiés que de son consentement et que la sincère observation des procédés de règlement pacifique des différends éventuels entre eux, permet de résoudre, sans recourir à la force, les questions qui viendraient à les diviser. Mais, ce sont des règles dépourvues de toute efficacité, dont l'observation dépend exclusivement de la bonne volonté des Parties. Car, les Traités d'arbitrage ne sont suivis d'aucune sanction au cas où ils seraient violés. De plus, le système de la procédure pacifique lui-même n'est pas complet, en sorte que la porte à la guerre est constamment ouverte dans cette région.

En résumé, des deux régimes institués par les Accords de Locarno, le premier concernant la région rhénane est garanti et sanctionné, le second, concernant les frontières orientales n'est ni garanti ni sanctionné. Tandis que l'existence du premier ne peut être mise en question, sous aucune forme que ce soit, le second peut être modifié par tous les moyens pacifiques même, en dernière analyse, par la voie de la guerre. Les dispositions du Traité de Versailles, concernant la région rhénane, sont affirmées par les accords de Locarno, celles concernant la région orientale sont, au contraire, affaiblies.

Car, les premières sont explicitement reconnues par l'Allemagne et garanties par les principaux alliés de la grande guerre et par l'Allemagne elle-même, les secondes ne sont ni reconnues, comme invariables, ni, en conséquence, garanties par personne, excepté par la France. Mais la garantie de celle-ci est, dans bien des cas, conditionnée soit par la nature des attaques dirigées contre la Pologne et la Tchécoslovaquie, soit par les obligations qui lient la France en vertu du Pacte Rhénan.

Ainsi, nous arrivons à la conclusion que les accords de Locarno n'ont d'autre avantage que celui d'avoir consacré le statut territorial de la région rhénane, et par là, résolu les questions territoriales qui se posaient entre la France et l'Allemagne.

Examinons leur valeur réelle dans ce domaine.

Par rapport au Pacte de la Société des Nations les accords de Locarno ont les trois avantages suivants : 1^o) d'avoir interdit la guerre pour le cas où elle était permise; 2^o) d'avoir soumis, d'une manière obligatoire, les différends d'ordre juridique à la procédure soit arbitrale, soit judiciaire; 3^o) d'avoir précisé les obligations inscrites à l'article 16 du Pacte, concernant les sanctions économiques et militaires.

I. — Dans le système du Pacte de la Société des Nations, la guerre est permise chaque fois que le Conseil n'a pu réussir à voter son rapport à l'unanimité. De plus, même au cas où l'unanimité est requise (l'article 15 al. 6), les membres de la Société s'engagent seulement « à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». En conséquence, l'Etat qui se serait conformé à la décision unanime du Conseil, aurait le droit, trois mois après la publication de celle-ci (article 16 du pacte) de se faire justice lui-même, contre celui qui refuserait de s'y conformer, même si ce refus revêtait une forme purement passive.

Dans le système de Locarno, au moins pour les Etats directement intéressés sur le Rhin, le recours à la guerre est formellement

interdit, sauf les exceptions limitativement prévues à l'article 2 du Pacte Rhénan. Dans le cas de l'article 15 al. 6 du Pacte de la Société des Nations, le bénéficiaire de la sentence arbitrale ou judiciaire ou de la décision unanime du Conseil ne peut pas *de plano* recourir aux armes contre la Partie qui se refuserait simplement à s'y conformer, même après avoir observé le délai de trois mois. Ce qu'il peut faire, c'est de s'adresser au Conseil de la Société des Nations qui interviendrait à nouveau, non pas pour statuer encore une fois sur l'affaire, mais pour proposer les mesures à prendre, afin que la décision rendue soit exécutée (art. 5 du Pacte Rhénan). Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer à ces propositions. La liberté d'agir pour l'Etat bénéficiaire de la décision est subordonnée aux recommandations du Conseil en sorte que, le recours à la guerre contre l'Etat récalcitrant peut avoir lieu seulement après une autorisation unanime du Conseil (article 2, al. 3 du Pacte Rhénan).

Dans le cas de l'article 15 al. 7 du Pacte de la Société des Nations, le recours à la guerre demeure également interdit. Les Parties bien qu'autorisées à agir comme elles le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice, ne sont pas moins obligées de garder une attitude pacifique. Ce qu'elles peuvent faire, c'est d'employer les ressources générales que leur fournit le Pacte (par exemple l'article 11), en vue d'aboutir à une solution pacifique du différend. Même, au cas où ces ressources générales ne suffisent point à résoudre le différend, celui-ci resterait sans solution, mais la guerre resterait elle aussi interdite. La Partie qui en procéderait la première est coupable de la violation des engagements inscrits dans l'article 2, al. 3 du Pacte Rhénan. Il en est de même au cas de l'article 15 al. 8 du Pacte de la Société des Nations.

2. — Dans le système du Pacte de la Société des Nations, le recours à l'arbitrage, même pour les conflits d'ordre juridique, est purement facultatif.

Dans le système de Locarno, toutes questions au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un droit, seront soumises aux juges. Ce sera toujours, soit un Tribunal arbitral, soit la Cour permanente de Justice Internationale qui statuera là-dessus. Même, le système locarnien est sur ce point supérieur au système du Protocole de Genève. Car, d'après celui-ci, la compétence de la Cour n'est pas, en principe, obligatoire. Les Parties s'y présenteront en tant que signataires du Protocole additionnel à l'article 36 du Statut de la Cour, sous la condition toutefois que le différend en question ne soit pas soustrait à la compétence de la Cour en vertu des réserves qu'elles ont faites lors de leur adhésion audit protocole. Au contraire, d'après le système locarnien, la compétence de la Cour, pour les conflits d'ordre juridique, est, en dernière analyse, obligatoire. C'est le plus grand progrès réalisé après la guerre dans la matière de la procédure pacifique pour le règlement des conflits internationaux. A notre sens, pour qu'une solution définitive d'un conflit soit vraiment définitive, il ne s'agit pas qu'elle soit apportée par tel ou tel organe et d'après la procédure prévue. Ce qu'il importe c'est que les Parties qui doivent s'y conformer l'acceptent dans une certitude qu'aucune autre n'était possible. Il faut que son exécution s'impose non seulement par l'autorité des organes qui l'ont apporté, mais par sa valeur intrinsèque. Elle doit paraître aux yeux des Parties comme quelque chose de suprême, d'inévitable, quelque chose qui porte en soi même la force exécutive. Et de nos jours, ce sont seulement les arrêts de la Cour de Justice qui sont dotés de qualités pareilles. Car, il ne faut pas oublier que le Conseil de la Société des Nations est essentiellement un organe politique, qui peut être un bon médiateur, un habile conciliateur, mais jamais un bon arbitre ou un juge impartial. Comme tel, il peut imposer, mais pas convaincre. C'est pourquoi il faut s'efforcer, autant que le droit international public le permet, d'étendre la compétence de la Cour permanente de Justice Internationale, afin de faire progresser l'idée

que les conflits entre les Etats ne diffèrent en rien de ceux entre les individus. Le tort du Protocole de Genève consiste précisément en ce qu'il avait presque négligé l'institution de La Haye. Certes, les accords de Locarno sont eux aussi un peu énigmatiques quant au point de savoir dans quel cas la juridiction de la Cour est obligatoire, mais, néanmoins, le principe est posé ce qui représente un progrès importants par rapport à tout ce qu'on a fait avant et après la guerre dans la matière de règlement judiciaire des conflits internationaux.

3 — Le troisième avantage des accords de Locarno est d'avoir précisé les obligations découlant de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, non seulement pour les Etats signataires, mais en quelque sorte pour tous les Membres de la Société. La lettre interprétative de l'article 16 rédigée à Locarno est conçu dans les mêmes termes employés dans l'article 11 du Protocole de Genève. Chacun des Etats signataires est tenu de collaborer *loyalement* et *effectivement* pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique, et les conditions spéciales de ses armements. Ainsi tout en réservant toute la souplesse nécessaire à l'application de l'article 16 du Pacte, la lettre interprétative rappelle et précise : « le caractère obligatoire pour tous les Membres de la Société de l'assistance qui y est prévue au bénéfice des Etats attaqués, quel qu'ils soient ». (1) La valeur réelle de cette interprétation consiste principalement à décourager l'agresseur éventuel d'entreprendre une action quelconque contre l'ordre international car il doit s'attendre à tout moment de voir se dresser peu à peu le monde tout entier pour l'empêcher de poursuivre ses desseins conquérants. Les accords de Locarno ont le mérite d'avoir fait un grand pas vers cette organisation collective.

(1) Boncour : *Rapport* op. cit.

B) *Les inconvénients des Accords de Locarno*

Les accords de Locarno, bien que présentant de grands avantages, ne se prêtent pas moins à des objections sérieuses. L'organisation de la paix entre les Etats signataires quoique améliorée et mise au point d'une manière plus pratique et plus ferme qu'elle n'était dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, n'est pas de nature à assurer une paix stable et durable, même entre les Nations intéressées, dans la région rhénane. Non seulement parce qu'elle manque de précisions nécessaires, mais parce qu'elle souffre d'élasticité là où elle devrait être la plus rigoureuse. Le problème de la sécurité n'est pas résolu uniquement par ce fait que les préambules des traités de garantie contiennent un tas de principes grands et généraux, mais par la certitude de les voir strictement respecter par les Etats qui ont consenti à y conformer leur conduite internationale. La disposition du code pénal interdisant l'assassinat ne fait pas à elle seule réfléchir l'assassin. Ce devant quoi il recule c'est la certitude de se voir infliger la peine de mort, ou au moins vingt ans de prison. Et ce qui manque au mécanisme locarnien, c'est précisément cette certitude. L'Etat agresseur peut toujours espérer de se soustraire à toute responsabilité, même de passer pour la victime, car l'appréciation de la culpabilité est subordonnée à une procédure assez complexe.

Le caractère énigmatique des Accords de Locarno ne vient pas uniquement de ce fait qu'ils ne modifient presque en rien la procédure devant le Conseil de la Société des Nations. Mais tels qu'ils sont, ils représentent un mécanisme mal conçu et plein d'imperfections. Au lieu d'être un bon exemple pour faire progresser le système des ententes régionales, ils le rendent plus ou moins impossible. Car avec un système de garantie pareil à celui de Locarno, les Etats appartenant à telle ou telle région européenne risquent de voir leur influence politique sombrée ou au moins diminuée.

Trois traits caractérisent le système locarnien d'organisation

internationale : 1) — son caractère d'inégalité. b) son caractère de précarité, 3) son caractère potestatif, plus grave que tous les autres.

I — *Caractère d'inégalité des Accords de Locarno.* — Deux sortes d'inégalités y sont consacrées : a) l'inégalité dans le régime de garantie, b) l'inégalité entre les puissances signataires.

La première consiste en ce que l'inviolabilité du *statu quo* territorial à l'occident et celui à l'orient n'est pas garanti de la même façon. La non observation des dispositions concernant les frontières occidentales fait jouer la garantie spéciale fournie par les Etats garants. La violation des engagements pris par les Etats de la région orientale n'entraînerait que la garantie générale prévue par le Pacte de la Société des Nations. Si c'est la Pologne ou la Tchécoslovaquie qui est attaquée, la garantie spéciale de la France est à escompter, mais cette garantie ne peut être jamais immédiate étant donné que le *casus garantiae* est extrêmement difficile à constater et que l'action de la France se trouve entravée par les dispositions du Pacte Rhénan. En un mot, le système de garantie pour la région orientale est à peine ébauché. Or, la paix, par suite de cette diversité dans le régime de garantie, est sérieusement affaiblie.

La deuxième sorte d'inégalité consiste en ce que les Puissances signataires du Pacte Rhénan se divisent en deux groupes. Le premier, ce sont les Puissances garanties : l'Allemagne, la Belgique, la France, — le second, ce sont les Puissances garantes : la Grande Bretagne et l'Italie. Entre ces deux groupes, aucune réciprocité. Tandis que les Etats garantis s'engagent à ne pas recourir à la guerre, les uns contre les autres, les Etats garants sont libres d'y recourir contre chacun d'eux. Tandis que les Etats garantis sont obligés de soumettre leurs différends à une procédure judiciaire ou arbitrale, les Etats garants ne le sont pas. Tandis que les Etats garantis ont le devoir de ne pas violer les engagements inscrits dans le Pacte Rhénan et les Conventions d'arbitrage, les Etats garants

ont le droit de juger si ces engagements sont bien observés. Les articles 2 et 3 du Pacte Rhénan stipulent les obligations concernant uniquement les Etats garantis, l'article 4 al. 1^o cependant confère le droit à *tous* les Etats signataires de veiller à ce qu'elles soient respectées. Si l'une des Hautes Parties contractantes, dit cet article, *estime* qu'une violation de l'article 2 du Présent Traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, a été ou est commise, elle portera immédiatement la question devant le Conseil de la Société des Nations. En conséquence, la Grande-Bretagne et l'Italie peuvent, de leur propre chef, saisir le Conseil de toute violation qu'elles estiment avoir été commise par n'importe laquelle des puissances directement intéressées dans la région garantie. Par là, elles sont investies du caractère d'arbitre dans les affaires occidentales. **Aucun changement ne peut s'y produire sans leur consentement.** Supposons par exemple que la Belgique, en plein accord avec la France, consente à une modification de ses frontières en faveur de l'Allemagne. Cette modification ne pourrait avoir lieu sans que la Grande-Bretagne et l'Italie donnent leur agrément. Car, d'après l'article 1 du Pacte Rhénan, les Hautes Parties contractantes se sont engagées à *maintenir* le *statu quo* résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France. Cette hypothèse bien que théorique ne montre pas moins la position qu'ont les Puissances garantes vis à vis des Puissances garanties. C'est une position de protecteur plutôt que de coopérateur dans une œuvre de paix. La France, la Belgique et l'Allemagne ont abdiqué une partie de leur liberté d'agir. Elles ont consenti, elles mêmes, que la Grande-Bretagne et l'Italie soient érigées en arbitre, investi du droit de décider qui a tort ou raison. Les obligations n'étant pas réciproques, les Puissances garanties auront à subir une certaine influence de la part des Puissances garantes. Evidemment il serait tout à fait inexact de prétendre que les Accords de Locarno, instituant une garantie sans réciprocité, ont réduit les Etats occidentaux

à une sorte de protectorat. Car leur nature n'est pas celle des traités de garantie territoriale pratiquée au cours du XIX^e siècle. En effet, ceux-ci, en garantissant l'intégrité territoriale de tel ou tel Etat faible, ont toujours réservé une influence quasi absolue pour l'Etat protecteur dans les affaires générales du pays protégé. Les Accords de Locarno au contraire ne garantissent l'intégrité territoriale d'aucune puissance qui en sont les signataires. Ce qu'ils garantissent c'est un point déterminé, une région strictement limitée, un *statu quo* bien défini, en sorte qu'ils ne peuvent pas être comparés aux traités de garantie avant la guerre. Mais si les Accords de Locarno ne comportent aucune restriction concernant la politique générale des Etats garanties, il n'en est pas moins vrai que la politique rhénane de ceux-ci ne peut être soustraite à toute influence des Etats garants. Là réside le caractère d'inégalité entre les Puissances signataires du Pacte Rhénan car ni la France, ni la Belgique, ni l'Allemagne ne peuvent avoir une influence pareille sur la politique de la Grande-Bretagne et de l'Italie.

En ce qui concerne la France en particulier, la position qu'elle avait vis à vis de la Grande-Bretagne, lors de la Conférence de Cannes, a changé de beaucoup par rapport à celle qu'elle tient aujourd'hui à la suite de la Conférence de Locarno. Tandis qu'en 1922 on traitait sur le pied de la réciprocité, en 1925 on traitait entre le garant et le garanti. En 1922 le mémorandum anglais préconisait le renouvellement de l'entente entre les deux grands alliés de la guerre en vue d'étendre une hégémonie pacifique sur l'Europe toute entière, en 1925 l'entente cessa définitivement d'être l'objet de conversations pour faire place à un traité de garantie dans lequel la position de l'Allemagne devenait égale à celle de la France et la position de la Grande-Bretagne supérieure à toutes les deux. En 1922 M. Poincaré demandait à lord Curzon non seulement que le Pacte de sécurité contre l'Allemagne soit réciproque, mais aussi qu'il s'étende sur les frontières orientales et qu'il soit suivi d'un plan mi-

litaire élaboré par les Etats-Majors des deux pays contractants. En 1925 M. Briand ne songeait pas à poser des conditions pareilles. La thèse française avait évidemment manqué d'effet.

2 — *Caractère de précarité des accords de Locarno.* — Pour qu'une organisation internationale, destinée à assurer la paix entre les Etats qui en font partie, soit capable d'aboutir aux résultats pratiques, deux conditions sont indispensables : a) que la guerre soit interdite, b) que la procédure pacifique pour le règlement des différends éventuels entre les Membres soit conçue de manière à arriver en tous cas à une solution définitive. Les Accords de Locarno, en ce qui concerne l'organisation de la paix en occident, ont posé le principe de défense de la guerre entre les Etats directement intéressés sur le Rhin, mais en revanche, ont laissé la procédure pacifique boiteuse. L'article 1 de la Convention d'arbitrage, concernant les différends d'ordre juridique pour lesquels une solution arbitrale ou judiciaire est toujours possible, est conçu d'une manière si énigmatique qu'on n'est jamais sûr de sa portée réelle et par conséquent de sa valeur pratique. La formule : toutes contestations au sujet desquelles les Parties se contesteraient réciproquement un *droit*, pourraient être dans la pratique l'objet de graves controverses. Car il n'y a pas un conflit international dans lequel il serait impossible de découvrir un droit engagé. Ainsi, la valeur de la procédure pacifique, en ce qui concerne les conflits d'ordre juridique, est affaiblie par l'imprécision de Convention d'arbitrage sur le point de savoir, quels sont exactement les conflits qui entrent dans cette catégorie.

En ce qui concerne les conflits d'ordre politique, leur examen est déferé au Conseil de la Société des Nations. Celui-ci statue conformément à l'article 15 du Pacte. Les lacunes de l'alinéa 7 et 8 subsistent. En conséquence, un grand nombre de conflits pourraient rester sans solution. Dans ce cas, pas une disposition dans le Pacte Rhénan pour régler le rapport entre les Parties en litige. La guerre

étant interdite, le surarbitrage du Protocole de Genève n'étant pas prévu, il ne reste aux Parties, pour arriver à un arrangement quelconque, que les ressources générales fournies par le Pacte de la Société des Nations. Mais étant donné que la règle de l'unanimité laisse échapper sans une solution définitive les conflits les plus délicats (1), il est fort douteux d'espérer un arrangement amical. Or, la guerre s'en trouve étrangement favorisée, d'autant plus qu'il faut toujours compter avec l'impatience de la Partie qui estime avoir le droit. M. Politis dit que si cette impatience l'emporte et la pousse à la violence, elle doit s'attendre non seulement à la légitime défense de son adversaire, mais encore à l'intervention armée des garants de celui-ci. Evidemment ce serait la conséquence logique de la défense absolue de la guerre, mais ce n'est pas du tout une solution du problème de la paix. Il ne s'agit pas d'interdire l'emploi de forces, mais de ne pas laisser l'occasion qu'il soit provoqué. Car la Partie qui recourt à la guerre, même en dépit de l'article 2 al. 1 du Pacte Rhénan, ne serait pas nécessairement taxée d'agresseur ni par les Etats garants ni par l'opinion publique du monde civilisé, parce qu'elle pourrait toujours se défendre d'avoir été poussée à la violence par l'intransigeance de son adversaire d'accepter un arrangement du différend resté sans solution. La situation est tout à fait différente quand un Etat recourt à la guerre parce qu'il ne veut pas se soumettre à une décision valablement rendue par les organes internationaux compétents. Voilà l'infériorité criante des accords de Locarno par rapport au Protocole de Genève, l'infériorité qui, par elle-même, suffit à rendre le système locarnien de la paix fragile et peu satisfaisant.

La précarité des accords de Locarno s'accroît encore par l'absence d'un pacte de garantie et d'une zone démilitarisée sur les

(1) Les affaires de Vilna, de Mossoul, de Memel sont des exemples suffisants.

frontières orientales de l'Allemagne. Dans l'hypothèse d'une guerre entre l'Allemagne et la Pologne, il est extrêmement important de savoir qui a le premier recouru aux armes. Non seulement pour que les sanctions de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations soient mises en œuvre, mais pour que la France, en vertu du Traité de garantie conclu avec la Pologne, puisse intervenir sans contrevenir à l'article 2 du Pacte Rhénan. Ici, les accords de Locarno subissent le contre-coup du système incomplet et imprécis du Pacte de la Société des Nations. Faute d'une garantie spéciale, la garantie générale de l'article 16 du Pacte, reste toujours inefficace, comme auparavant. La garantie de la France est à son tour pratiquement subordonnée à l'approbation des Etats garants du Pacte Rhénan en sorte que la Pologne pourrait être privée de l'assistance française, au moins au début des hostilités. Et on ne peut pas dire que la paix en occident ne dépend pas de l'état de choses à l'orient.

L'imperfection du Pacte de la Société des Nations ne porte pas seulement un contre-coup à l'orient. Elle rend aussi douteux le bon fonctionnement des garanties prévues par le Pacte Rhénan lui-même. C'est toujours le Conseil de la Société qui est investi du droit d'intervenir à chaque tension des rapports entre les puissances intéressées sur le Rhin. En conséquence, c'est toujours la règle de l'unanimité qui joue son rôle fâcheux, soit pendant la procédure pacifique, soit au moment où les garanties prévues doivent entrer en jeu contre celui qui refuse de suivre la procédure ou d'exécuter la sentence. De plus, la lenteur inévitable de ces délibérations pourrait gravement affecter l'Etat déjà attaqué et même tourner la situation au profit de l'Etat agresseur. Car, les Etats garants, indécis quant à savoir, contre qui ils doivent intervenir attendront vraisemblablement le résultat de ces délibérations. Cependant dit M. Boncour dans son rapport, les « miracles » de la Marne, sont trop aléatoires et ils coûtent trop cher pour qu'aucun Etat, puisse envi-

sager de supporter seul le choc de l'invasion, pour qu'il n'éprouve pas quelque appréhension en pensant au temps qu'il faudra peut être à ses « garants » pour se rendre compte s'il y a eu agression, et si celle-ci a été ou non provoquée et surtout pour mobiliser, pour réunir leurs forces et pour les amener en état de combattre sur le théâtre d'une lutte déjà engagée.

Le danger pourrait être encore plus grave si l'Etat agresseur a procédé clandestinement aux préparations militaires avant et pendant la procédure pacifique d'un conflit provoqué dans un moment propice pour ses desseins. Les Conventions d'arbitrage prévoient les « mesures provisoires » à prendre par les Etats en conflit pendant la durée de la procédure. Mais ici aussi le Conseil doit être unanime. Ainsi, les Accords de Locarno, dont l'application pratique ne peut se concevoir sans la Société des Nations, souffrent de tous les vices qui lui sont inhérents. Ils portent tout le poids de l'imperfection de l'organisation de Genève. Encore une fois ils sont inférieurs au Protocole qui ne se contentait pas seulement de préciser les dispositions obscures du Pacte, mais encore de boucher toutes les fissures qu'il comportait.

Le couronnement de la précarité de la paix locarnienne est l'absence d'un critérium sûr et général pour la désignation de l'agresseur. Le Protocole de Genève l'avait ingénieusement prévu. Les Accords de Locarno l'ont étrangement négligé. Cependant, pour que le mécanisme des garanties fonctionne à tout moment et dans les cas prévus, la désignation automatique de l'agresseur est une nécessité de premier ordre. Laisser à celui qui doit garantir un état quelconque, le soin d'apprécier s'il y a une agression ou non, c'est risquer de compromettre le système de garantie tout entier.

Enfin, notons que la durée des Accords de Locarno dépend d'une décision du Conseil de la Société des Nations prise à la majorité des deux tiers. C'est une dérogation à la règle de l'unanimité. Il est vraiment intéressant que partout où il a fallu renforcer une garantie

existante ou créer une obligation nouvelle, la règle de l'unanimité soit demandée. Au contraire, là où il a fallu créer des possibilités de se délier de toutes obligations, la majorité des voix est adoptée? En effet, il s'agit ici d'une question extrêmement importante : la Société des Nations donne-t-elle des garanties suffisantes pour assurer la sécurité de ses Membres ? Car c'est sous une telle condition seulement que les Accords de Locarno doivent cesser leurs effets. Et pour une telle constatation, la majorité des deux tiers est déclarée suffisante.

3 — *Caractère potestatif des accords de Locarno.* — Le déclenchement des garanties dans le système locarnien dépend de ce que la violation des dispositions de l'article 1 et 2 du Pacte Rhénan est *simple* ou *flagrante*. Dans le premier cas, les puissances signataires ont l'obligation d'intervenir dès que le Conseil de la Société des Nations aura constaté qu'une telle violation a été commise. Dans le second, chacune des Puissances contractantes s'engage dès à présent, dit l'article 4, 3^o du Pacte Rhénan, à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, « dès que ladite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire ». Dans les deux cas, l'obligation des Etats garants de venir en aide à l'Etat attaqué est purement potestative. Il en est ainsi parce que dans l'hypothèse d'une violation simple, le Conseil de la Société des Nations, chargé de la constater, doit être unanime. Les Etats garants étant membres permanents du Conseil, pourraient donc faire échouer la décision unanime. Ils le feront à coup sûr chaque fois que, soit d'après la situation politique générale, soit d'après la situation intérieure de leurs pays respectifs, une intervention leur semblerait mal à propos. Dans l'hypothèse d'une viola-

tion flagrante, le caractère potestatif de leurs obligations est expressément mentionné. En tous cas, l'intervention des Etats garants est subordonnée à leur propre volonté et ne pourrait avoir lieu que de leur plein consentement.

Une obligation potestative, que vaut-elle dans le droit? En droit privé elle est nulle. Car, dit M. Capitant, il est évident qu'une personne n'est pas sérieusement obligée lorsqu'elle dit : je vous ferai une donation si je le juge à propos. (1) Il en est de même en droit international public. Un Etat qui s'engage à rendre un service quelconque à un autre Etat n'est pas évidemment dans l'obligation de le rendre dès que cela dépend de sa propre volonté. En effet, le moment où le danger vient à menacer l'existence ou les intérêts vitaux d'un Etat quelconque, chaque membre de la communauté internationale, dès qu'il voit que la disparition ou l'affaiblissement de l'Etat attaqué aura pour conséquence de mettre en question sa propre existence ou ses propres intérêts vitaux, interviendra à son secours, sans qu'il soit obligé par aucun traité ou convention. Par exemple, si au cas d'une agression allemande contre la France, la Grande Bretagne y voit un danger immédiat, ou lointain, menaçant sa propre sécurité, il est hors de doute qu'elle se rangera aux côtés de la France, sans qu'il ait fallu conclure pour cela un Pacte Rhénan. Par contre si, la Grande Bretagne estime que le sort de la France attaquée n'aura aucune influence sur son propre sort, il se peut, qu'elle s'abstienne de toute intervention et d'ailleurs en pleine conformité avec le Pacte Rhénan. Ainsi on arrive à la conclusion étrange que, par suite du caractère potestatif des obligations des Etats garants, le déclenchement des garanties est conditionné non par le degré de danger menaçant la sécurité des Etats garantis mais par le degré de danger menaçant la sécurité des Etats garants.

(1) De même l'article 1174 du Code Civil français : « *Toute obligation est nulle lorsqu'elle a été contractée sous une condition potestative de la part de celui qui s'oblige.* »

Dans son discours prononcé à Birmingham le 23 Février 1926, Sir Austen Chamberlain, plaidant pour l'élargissement du Conseil de la Société des Nations, a invoqué l'argument suivant : en cas de différend entre l'Allemagne et la France, les Etats garants du Pacte Rhénan pourraient être hors d'état de voter ou de participer à une décision quelconque, parce qu'ils seraient eux mêmes des parties intéressées et que, par conséquent, les vues exprimées par le Conseil pourraient n'être que les vues d'une minorité. A première vue, il semble que les voix des Etats garants, en cas de conflit entre les Etats garantis, ne doivent être jamais comptées dans le calcul de l'unanimité du Conseil. Par là, le caractère potestatif des obligations des garants serait considérablement atténué. Mais, il n'en est rien. L'article 4 *in fine* du Pacte Rhénan, dit qu'en cas de violation flagrante, le Conseil, étant saisi de la question, proposera les mesures à prendre. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix à l'excusion des voix des représentants des Parties engagées dans les hostilités. Or, il s'agit ici des Parties engagées dans les hostilités et non intéressées dans le différend. Les Etats garants perdraient leur droit de vote comme les membres du Conseil seulement s'ils avaient recouru aux armes. Autrement, leurs voix seraient comptées dans l'unanimité du Conseil. Ici on doit remarquer que les Etats garants, pour conserver leur droit de vote et pour n'entraver leur action au sein du Conseil de la Société des Nations, seraient tentés de s'abstenir de toute intervention, même s'il s'agit d'une violation flagrante, avant que le Conseil ne soit réuni et saisi de la question. C'est une grande faiblesse de l'organisation locarnienne qui résume en quelque sorte et la fragilité et le caractère potestatif des accords.

Le caractère potestatif des engagements assumés par les Etats garants s'accuse davantage par le fait que les Accords de Locarno ne sont suivis d'aucun plan militaire en vue d'enrayer, dès le début

des hostilités, les forces armées de l'Etat agresseur. Les Etats garants sont complètement libres d'apprécier la nature et la quantité des moyens d'assistance ce qui rend incertaine l'efficacité de la garantie elle même.

En effet, pour que la sécurité d'un Etat soit pleinement assurée il ne s'agit pas seulement que l'inviolabilité de ses frontières soit garantie par telle ou telle puissance. Ce qu'il faut c'est qu'à un moment donné l'intervention de son garant soit *immédiate, certaine et efficace*. La garantie prévue dans le Pacte Rhénan, pour les frontières occidentales, pour ne pas parler des frontières orientales, n'est ni immédiate, ni certaine, ni efficace. Tout dépend de la bonne volonté des garants.

La Grande Bretagne, principale garante de la paix en occident, a entouré ses engagements de toutes les réserves possibles en sorte qu'on peut dire qu'elle les a neutralisés comme on neutralise l'action du poison par un antidote approprié. M. Austen Chamberlain, lors de la discussion des Accords de Locarno dans la Chambre des Communes, n'a pu s'empêcher de s'écrier « je ne pense pas que les obligations de la Grande Bretagne puissent être plus étroitement limitées ». On ne saurait vraiment mieux montrer le caractère potestatif des engagements pris à Locarno.

*
**

Au point de vue strictement juridique, le système locarnien d'organisation de la paix, pris dans son ensemble, ne représente pas évidemment un progrès considérable. La proclamation des deux principes : la défense de la guerre et l'arbitrage obligatoire, bien que d'une valeur incontestable, risquent de rester sans résultat pratique étant donné l'imperfection du mécanisme dans lequel ils se trouvent placés.

Par rapport au Pacte de la Société des Nations le système locarnien est supérieur en tant que la procédure pacifique pour le régle-

ment des différends d'ordre juridique est plus précise et plus efficace. Mais en ce qui concerne la procédure devant le Conseil de la Société des Nations, elle reste la même. Les graves lacunes de l'article 15 al. 7 et 8 subsistent toujours. La règle de l'unanimité du Conseil est maintenue, le système de sanctions prévu par l'article 16 du Pacte n'a avancé que trop peu. Le caractère potestatif des obligations assumées par les garants met les garanties spéciales sur le même plan que les garanties générales du Pacte. Le système nouveau dit, M. Visscher, n'ajoute rien à la certitude ou à l'efficacité de l'intervention des garants.

Par rapport au Protocole de Genève, le système locarnien lui est inférieur partout. Non seulement en ce qui concerne la procédure pacifique, mais surtout en ce qui concerne le déclenchement des garanties. Tandis que, dans le système du Protocole, le déclenchement des garanties est automatique, dans le système de Locarno il est subordonné à une décision unanime du Conseil de la Société des Nations. En tout cas il dépend de la bonne volonté des Etats garants. La contexture juridique des Accords se montre ainsi très incomplète et très fragile.

Notons enfin que l'organisation nouvelle répond complètement à la conception anglo-saxonne de l'organisation internationale. En effet celle-ci se résume en deux traits : a) pas de règles supérieures à la volonté de celui qui s'oblige, b) pas de sanctions autres que l'opinion publique ou au moins pas de sanctions prévues à l'avance. Vu le système formulé à Locarno, on peut dire que c'est cette conception qui a prévalu.

C. *«L'esprit de Locarno»*

Le côté juridique du nouveau système n'étant pas satisfaisant, reste encore son côté politique, ou ce qu'on appelle « l'esprit de Locarno ». L'acte final de la Conférence, dit que les représentants

des gouvernements représentés déclarent avoir la ferme conviction que l'entrée en vigueur des traités et conventions élaborés à Locarno, contribuera grandement à amener une détente morale entre les Nations, qu'elle facilitera puissamment la solution de beaucoup de problèmes politiques et économiques conformément aux intérêts et aux sentiments des peuples et qu'en raffermissant la paix et la sécurité de l'Europe, elle sera de nature à hâter d'une manière efficace le désarmement prévu par l'article 8 du Pacte de la Société des Nations. C'est donc en vue d'une collaboration mutuelle que les Etats ennemis de la grande guerre, se sont réunis afin de faciliter la reconstruction politique et économique de l'Europe ruinée. Locarno ne connaît ni adversaires ouverts, ni rivaux masqués. Il connaît les coopérateurs et les collaborateurs. Ce ne sont ni les idées nobles et généreuses, ni les sentiments mystiques et religieux qui les ont réunis. Ce sont les nécessités politiques et économiques du vieux continent qui les ont déterminés à agir. Les autres continents étaient entrés en scène au fur et à mesure qu'ils étaient découverts par l'Europe. La direction de la vie politique, économique et intellectuelle est cependant toujours restée à celle-ci. Mais, à la suite de la grande guerre, le continent européen a perdu sa prépondérance économique. Même la direction politique du monde risquait de passer ailleurs. Or, les grandes Nations européennes avaient un devoir historique de s'entendre et de se concerter en vue d'enrayer la décadence politique et économique de l'Europe. On se méprendra gravement, croyons nous, si on considère que les Accords de Locarno ne sont que le résultat d'une lutte entre les Nations vainqueurs et vaincues, de la guerre. Si la portée de leur lettre ne dépasse pas les frontières d'une région déterminée, la portée de leur esprit est bien européenne. Ils sont, avant tout, le résultat de la lutte entre les tendances pour la liberté et les tendances dirigées contre elles.

Pour que ce nouvel esprit soit vraiment européen, il a fallu incontestablement changer les méthodes pratiquées à la Conférence de

la Paix. En effet, la Conférence de Locarno les a changées complètement. On y avait parlé en égaux. La formule de Versailles : l'Allemagne s'engage, est remplacée à Locarno par la formule : les parties contractantes s'engagent. Le grand artisan de Locarno M. A. Briand, lors de la signature des accords le 1er décembre 1925 à Londres disait entre autre : l'accord de Locarno que nous consacrons par nos signatures a ceci de nouveau d'encourageant : il procède d'un autre esprit ; à l'esprit de précaution, de soupçon, se substitue l'esprit de solidarité. Ce n'est pas par une accumulation de forces qu'il faut rendre la guerre impossible, mais par les liens d'une entraide mutuelle et par la sollicitude humaine. Voici en face de moi les délégués de l'Allemagne. Cela ne veut pas dire que je ne reste pas un bon Français comme eux sont, j'en suis sûr, de bons Allemands. Mais en face de ces accords, nous ne sommes que des Européens. Par nos signatures nous affirmons que nous aurons la paix. Le particularisme de nos pays s'efface dans cet accord et avec lui, les mauvais souvenirs. Si les Accords de Locarno ne signifient pas cela, ils ne signifient pas grand chose. S'ils n'étaient pas l'ébauche de la constitution d'une famille européenne au sein de la Société des Nations, ils seraient bien fragiles et réserveraient bien des déceptions. Les peuples depuis des siècles se sont souvent heurtés sur les champs de bataille, et ils y ont laissé souvent avec leur sang, le meilleur de leurs forces. Les Accords de Locarno seront valables s'ils signifient que ces massacres ne recommenceront plus et s'ils font que les fronts de nos femmes ne seront plus assombris de nouveaux voiles, que nos villes, que nos villages, ne seront plus dévastés et ravagés et nos hommes mutilés... Vraiment on ne saurait pas mieux définir l'esprit de l'œuvre de Locarno.

Ainsi, la valeur réelle des accords de Locarno, doit être cherchée dans ce que M. Politis appelle domaine des impondérables. Répondront-ils aux espoirs émis à leur égard ? C'est une question de l'avenir. Leur esprit est-il mis en dépendance par quelques pro-

messes, c'est une question de la diplomatie. Les effets qu'ils ont produits déjà entrent dans le domaine politique pour que nous puissions les examiner ici. Ce qu'il faut noter, c'est que l'ère de détente et d'entente entre les Nations occidentales ait commencé. Toutefois, il ne faut pas exagérer la portée de l'esprit locarnien. Si l'on se rapporte à l'histoire, on sait qu'aucun traité n'a manqué de souligner le commencement d'un esprit nouveau et d'une ère nouvelle. Pourtant, le genre humain a toujours souffert du manque de cet esprit. Il serait donc dangereux de mettre tout espoir dans un document précaire par sa lettre et pas encore mis à l'épreuve quant à son esprit. Hors de la réalité dit M. Politis, les efforts des pacifistes ne sont pas seulement chimériques; ils sont proprement dangereux. Les négociateurs de Locarno se sont efforcés de poser le problème de la paix sur un terrain réel. En s'inspirant des principes et de l'esprit du Pacte de la Société des Nations, ils ont apporté un instrument plus pratique et plus propre à atteindre le but proposé. La Société des Nations, de par son organisation même, est plus ou moins impuissante à résoudre les problèmes sérieux. Le système locarnien, au moins pour une région déterminée, est plus ferme et plus précis. L'œuvre de paix, comme on le dit souvent, demande un effort constant. Les grandes Nations civilisées sont appelées les premières à s'y employer en toute sincérité et bonne foi. S'il faut quelquefois consentir à un sacrifice ou à un autre, c'est le devoir international qui le commande. On n'aura certainement pas la paix tant que les intérêts particuliers des Etats ne s'effaceront pas devant les intérêts généraux de l'humanité.

CHAPITRE III

La Conclusion Générale sur le Système Locarnien d'Organisation Internationale

Le système locarnien de la paix est conçu de manière à répondre aux nécessités d'une région déterminée. Par là, il entre dans la catégorie des ententes régionales préconisées par l'article 21 du Pacte de la Société des Nations. La lutte commencée dès la première Assemblée de la Société des Nations, entre les idées tendant vers une organisation universelle et celles tendant vers une organisation entre les régions d'un continent et par là entre les continents eux mêmes, semble être terminée en faveur de cette dernière conception. Au lieu d'avoir une Société des Nations universelle qui dirigerait le monde d'après des règles uniformes, égales pour tous, ne faisant aucune distinction entre les Nations une fois admises au sein de la nouvelle organisation, on s'achemine vers un groupement régional, tenant spécialement compte des besoins propres de la région visée et appliquant les règles dont la portée ne dépasse pas les frontières de la localité déterminée. La culmination de l'universalisme dans l'organisation internationale était atteinte par le Protocole de Genève; le commencement du régionalisme est préconisé par les accords de Locarno.

*
**

La conception de l'universalisme repose sur une idée scientifiquement exacte. Comme entre les individus appartenant à une collec-

tivité quelconque, de même entre les Etats, appartenant à la collectivité internationale, il y a une interdépendance des intérêts, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique ou intellectuel. Les conflits internationaux ne sont pas autre chose que les expressions de la collision des intérêts qui se trouvent, à un moment donné, opposés les uns aux autres. Mais, comme la lésion d'un intérêt engendre la lésion d'un autre, étant donné l'interdépendance qui existe entre eux, l'étendue d'un conflit commencé ne s'arrête pas aux Etats aux prises, mais dépasse leurs frontières en affectant les Etats situés dans la même région ou dans le même continent, ou enfin prend une allure mondiale, suivant la nature et l'importance des intérêts engagés. La guerre qui peut en être la conséquence, devient ainsi générale en sorte que les Etats qui, au commencement, n'avaient rien à voir avec le conflit en question s'y trouvent engagés d'une façon tout à fait inattendue. Car, dans l'état actuel des relations internationales, on ne sait pas exactement où finissent les intérêts des uns et où commencent les intérêts des autres. On ne peut pas dire qu'une guerre commencée dans les Balkans n'entraînera les Etats de l'Europe centrale à y participer et par la suite les Etats d'occidents eux aussi. On ne peut pas dire non plus que les dispositions de choses dans l'Asie, n'influenceront pas celles de l'Europe. M. Paul Boncour, lors de la sixième Assemblée de la Société des Nations, répondant à la thèse anglaise qui témoignait quelque méfiance de ce qu'on appelle « le goût latin de l'universalité », disait notamment : qui nous dit que, dans cette Europe, dans ce petit continent où, finalement, dans la dernière guerre, toutes les nations du monde sont venues combattre pour sa querelle, la paix ne soit ébranlée un jour par le coup de canon tiré dans un océan lointain ? Il y a donc une communauté des intérêts et une communauté des dangers. En conséquence, le maintien d'un certain équilibre entre les intérêts particuliers et généraux, cherche nécessairement un effort commun. Aucune organisation internationale

destinée à poursuivre la cause de la paix, ne peut atteindre ce but que sous la condition d'être universelle. L'universalité de danger demande l'universalité de l'organisation destinée à le prévenir. La paix universelle ne se conçoit pas aujourd'hui, si elle n'est pas universellement organisée. Il ne suffit pas, dit M. Boncour, de créer une « atmosphère » de confiance, dans un coin du monde. Car rien de plus instable qu'une « atmosphère » surtout lorsque les atmosphères voisines ne sont pas exemptes de tout nuage. La Paix en occident, même si nous la supposons comme ferme et bien assise, que vaut-elle, si les Etats intéressés dans le bassin méditerranéen sont aux prises, la paix en occident, que vaut-elle, si les Balkans sont en feu; la paix en occident, que vaut-elle, si la région danubienne est en péril; la paix en occident que vaut-elle enfin, si la région baltique devient un champ de bataille ? La croyance historique de M. R. Redslop est que le XXe siècle sera le siècle de la Justice. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'elle soit organisée. Et organiser la Justice, cela veut dire organiser le monde. Et cette organisation ne pourrait être qu'universelle. Le « goût latin de l'universalité » n'est pas un goût. C'est une conception scientifique et humanitaire. C'est une conception de bon sens et de cœur. Vouloir la Justice c'est la vouloir pour tous. Vouloir la liberté, c'est la vouloir pour tous. Vouloir la paix c'est la vouloir pour tous. On ne sert ni la cause de l'humanité, ni la cause de la paix, en organisant un coin du globe, pour avoir les mains libres dans un autre. Voilà pourquoi l'universalité de l'organisation internationale se montre comme indispensable si on veut faire quelque chose de stable, de durable, quelque chose de bien conçu et de bien assis, quelque chose qui ne rendra certainement pas une paix perpétuelle sur la terre, mais qui, à coup sûr, réduira la guerre à un « accident fâcheux ».

Toutefois, l'universalité de l'organisation internationale ne suppose pas nécessairement que tout le monde soit régi par des règles uniformes. Elle ne suppose pas non plus que toutes les questions qui se

posent entre les Etats appartenant à telle ou telle région ou à tel ou tel continent soient réglées par des organes uniques. L'universalité d'organisation est une chose, l'universalité de direction en est une autre. En effet, chaque région et chaque continent ont leurs besoins propres. C'est parce que la vie nationale et internationale des peuples, diffère d'après la région où ils sont placés. Une des insuffisances principales du Pacte de la Société des Nations dit M. Georges Scelle, est d'avoir mis sur le même pied, au point de vue de leurs relations respectives, tous les Etats membres de la Société, sans tenir compte de leurs affinités naturelles. (1) Cependant, la Société des Nations universelle, qui se propose de réaliser la paix du monde en introduisant dans les relations internationales les règles de droit, règles uniformes et égales pour tous, ne pourrait se faire qu'entre les Nations chez lesquelles les notions de devoir international et des intérêts généraux de la société humaine ont pénétré dans une mesure suffisante. Et ici même, il faut tenir compte de certaines différences propres à tel ou tel groupe d'Etats. Car, chaque système d'organisation, soit-il destiné à régir les relations entre les individus dans leur vie nationale ou les relations entre les Etats dans leur vie internationale, suppose un milieu adéquat. Le système de gouvernement démocratique n'est pas encore intégralement appliqué, même chez les Nations les plus civilisées. C'est parce qu'il se heurte à des difficultés de la vie pratique. Le système d'organisation communiste ne s'est pas montré viable parce que le milieu dans lequel il devait être appliqué, n'était pas encore préparé pour un tel changement. Ce qu'il faut éviter, c'est de devancer l'époque. Les idées de l'abbé de St. Pierre étaient pour ses contemporains une utopie. Aujourd'hui elles ne le sont pas ou du moins, elles ne le sont plus dans la mesure où elles l'étaient. Chaque siècle a ses mœurs et ses

(1) Georges Scelle, Question vitale : ententes régionales — « *Pour la Société des Nations* » 1er mars 1925.

institutions. Et, ils correspondent précisément au niveau moral et intellectuel des peuples qui en sont régis. Les notions de justice et de droit progressent, mais pas plus que la société humaine elle-même. Les institutions progressent, mais pas plus que le milieu qui les accepte.

Or, si on veut faire quelque chose de sérieux il faut constamment calculer avec la réalité. Ce qu'il ne faut pas oublier surtout, c'est que la vie internationale des peuples était régie jusqu'à aujourd'hui, uniquement par un certain nombre de principes déterminés plutôt par la puissance matérielle que par la puissance du droit. Vouloir transformer d'un coup une organisation politique en une organisation juridique c'est risquer de rendre celle-ci impuissante et par là de compromettre d'avance le système. L'erreur, dit M. Scelle, qui consiste à faire de la Société des Nations une juxtaposition pure et simple de tous les Etats, petits et grands, jeunes et vieux, sans tenir compte du milieu politico-économique spécialisé dans lequel ils évoluent, aboutit forcément à créer une société sans fondement réel, qui laisse échapper les plus essentielles des réalités de la vie internationale. (1) En effet, comme les individus, les Etats eux aussi, ont une psychologie qui leur est propre. Et la psychologie ne se change pas avec les règles, mais avec le temps. Il est donc nécessaire d'organiser le monde d'une manière moins uniforme que celle qui résulte du Pacte de la Société des Nations.

L'institution de Genève doit être nécessairement doublée par des sortes d'organisations régionales. Non seulement parce que l'uniformité des règles inscrites dans le Pacte se heurte à des difficultés de la vie pratique, mais parce que l'unité de direction des affaires mondiales est un obstacle au bon fonctionnement de la nouvelle organisation dans son ensemble. Nous vivons dans un siècle où le mouvement tendant à atténuer l'uniformité et la rigidité de la législation

(1) G. Scelle *op. cit.*

intérieure des Etats prend un essor considérable. Les idées de décentralisation du pouvoir exécutif et même législatif ont déjà pénétré dans les masses et il est difficile de méconnaître les résultats pratiques auxquels on a abouti dans les pays régis par le système de gouvernement décentralisé. Toutefois, la décentralisation des fonctions ne pourrait aller jusqu'à compromettre l'unité de l'organisation même. Car ce qui est primordial dans une organisation, soit-elle nationale ou internationale, c'est de conserver l'unité du mécanisme dans son ensemble. En effet, le système d'organisation fédérative court un danger qui consiste à opposer les groupes les uns aux autres et par là de provoquer des répercussions sérieuses sur le fondement de l'organisation même. Les tendances particularistes tendent toujours à dissocier les éléments constitutifs de l'organisme nouveau. C'est pourquoi il est toujours à prévoir un pouvoir central, plus ou moins fort, ce qui dépend de la nature de l'organisation qui aurait constamment à veiller sur son unité.

En ce qui concerne la Société des Nations existant, nous pensons, qu'il faut procéder à une sorte de décentralisation dans son cadre actuel. Car, l'esprit international n'a pas encore suffisamment pénétré dans la collectivité humaine d'aujourd'hui pour qu'on puisse espérer voir une organisation universelle, unique, bien développée dans ses détails et rigoureuse dans sa construction juridique, s'employer utilement à la réalisation de l'oeuvre de paix. La Société des Nations universelle, ne doit pas être le point de départ, mais le point d'arrivée. C'est parce qu'elle suppose nécessairement une collectivité chez laquelle les notions de devoir et de justice internationale ont pénétré jusqu'à un certain point. En effet, les principes du droit qui doivent constituer la base d'un tel organisme, demandent à être scrupuleusement observés par tous les Membres qui en font partie, d'autant plus qu'il faut toujours et avant tout compter avec la bonne foi des gouvernements et des peuples appelés à poursuivre le but proposé. Et la bonne foi est conditionnée par le déve-

loppement des sentiments moraux, sentiments d'ordre supérieur, sentiments qui ne permettent pas que les intérêts particuliers d'un groupe d'individus ou d'un Etat ou d'une région ou enfin d'un continent, priment les intérêts généraux du monde tout entier. Evidemment, la société internationale d'aujourd'hui n'y est pas encore parvenue.

Le système de décentralisation, dans le cadre de la Société des Nations actuelle, nous paraît indispensable, de ce fait encore, que la garantie de l'intégrité territoriale des Etats membres, telle qu'elle est organisée par le Pacte, est une garantie plutôt théorique que pratique. Son universalité d'application l'a rendue presque inapplicable. Toutes les critiques qui lui étaient adressées, visaient principalement son caractère universel et la Société des Nations elle-même, par voie de l'interprétation donnée à l'article 10 du Pacte, l'a réduit à un principe dénué de toute efficacité.

Le système des ententes régionales au contraire, est plus en état de rendre la garantie de l'intégrité territoriale des Etats contractants, non seulement efficace, mais encore immédiate. Car, par voie d'engagement direct, réciproque, précis, déterminé dans son principe et dans ses détails, la garantie devient réelle et positive. (1) Quoi qu'on dise, la liaison entre deux ou plusieurs Etats, qui existe en vertu d'un seul intérêt général, n'est pas une liaison sûre. Il en est tout à fait autrement entre deux ou plusieurs Etats situés dans la même région, car la solidarité de leurs intérêts est ici réelle et non théorique.

A notre sens, la garantie de l'intégrité territoriale ne pourrait se faire pratiquement, qu'entre les Etats voisins appartenant à la même région géographique et liés par des intérêts tangibles. Cela d'autant plus, que la guerre d'aujourd'hui n'est plus uniquement l'affaire des gouvernements, mais des peuples. Et un peuple ne consentira jamais à se battre en vue de défendre le territoire d'un autre peu-

(1) Le coup de Corfou de 1924 ne se serait certainement pas produit s'il avait existé une entente spéciale entre les Etats balkaniques.

ple, situé dans une contrée lointaine, et avec qui il n'est lié que par des intérêts généraux, intérêts vagues et plus ou moins incompréhensibles car mal définis et moins sentis. L'article 10 du Pacte est déjà interprété dans ce sens que le Conseil de la Société des Nations aurait à recommander les mesures nécessaires pour la défense d'un territoire attaqué, principalement aux Etats appartenant à la même région. Or, s'il en est ainsi, il vaut mieux que ces Etats soient liés par des accords particuliers, accords fermes et précis, que par un Pacte général forcément souple et vague.

Enfin, le principe d'égalité dans la Société des Nations est affaibli par la composition et par le rôle du Conseil de la Société. Les petites puissances y sont à peine représentées, les grandes y siègent **au contraire à titre permanent**. Nous ne pensons pas que le Conseil doit être **composé d'une manière démocratique**, car c'est une chose impossible, du moins pour une période assez longue. Les grandes puissances doivent incontestablement y avoir une prédominance, parce que leurs intérêts ne sont pas égaux aux intérêts des petites puissances. Et c'est une question de bon sens que de réclamer aux intérêts égaux une influence égale. Sur ce point il ne faut pas se faire d'illusion. Le principe d'égalité appartient encore à la théorie. Là il peut être bien affirmé car l'avenir, croyons nous, est à lui. Mais, pour le moment, il faut se bien garder qu'il ne soit pas exagéré, car on risquerait de graves déceptions. C'est pourquoi nous ne sommes, en principe, ni contre la prédominance des grandes Puissances qui se manifeste dans le sein du Conseil de la Société des Nations, ni même contre la règle de l'unanimité. Tout cela est l'expression exacte de notre temps, de la psychologie nationale, de l'esprit international et du niveau moral et intellectuel de la Société humaine d'aujourd'hui. Aucune œuvre d'organisation, n'est durable et même sérieuse là où la théorie passe avant les faits. Et chaque fois que l'on s'efforce de devancer l'époque, les désillusions sont à prévoir.

Néanmoins, si la Société des Nations laisse à un Conseil, ainsi composé, le pouvoir d'intervenir dans toutes les affaires des Etats membres, elle ne manquera pas de provoquer un certain malaise de la part des petites Puissances vis-à-vis des grandes, et par là une certaine méfiance contre elle-même. Ainsi, sans toucher au mécanisme de la Société des Nations actuelle, il faut procéder à la création des ententes régionales dans son cadre même, afin de donner aux Etats les possibilités de pouvoir régler, eux-mêmes les affaires qui les concernent directement, afin de permettre la création d'une communauté de vie et d'intérêts, afin d'étendre l'esprit international et par là, de rendre évidente la solidarité qui existe entre les peuples de la même région. L'Etat moderne n'est pas certainement le type d'organisation primaire. On a d'abord organisé la cité, on a ensuite organisé la province, on a enfin organisé l'Etat. Les provinces françaises au dixième siècle vivaient d'une vie distincte. Même elles étaient hostiles les unes aux autres. La royauté avant et surtout sous le règne de Louis XIV, dessaisissait, au fur et à mesure, les organes provinciaux de leurs attributions en faveur du pouvoir central, parce qu'il y avait un intérêt supérieur aux intérêts de telle ou telle province : l'intérêt général de la nation française prise dans son ensemble. Mais, l'effacement du particularisme, ne s'est pas opéré d'un coup. L'évolution a duré à peu près trois siècles, afin d'atteindre l'unité parfaite de la Nation. Aujourd'hui, on peut procéder à une décentralisation la plus large possible sans craindre d'éveiller les anciens antagonismes provinciaux. Même si on dote les Assemblées provinciales de toutes les attributions qu'elles avaient autrefois, l'unité de la nation française n'en pourrait être compromise. C'est parce que, au cours de cette longue évolution, l'esprit provincial est complètement transformé. Et ce qu'il s'agit précisément de faire, c'est de transformer l'esprit des peuples, de l'orienter vers l'intérêt général de la communauté et de le diriger constamment vers le but plus élevé et plus noble de l'humanité errante.

Il en doit être de même dans le domaine de l'organisation internationale. Le pouvoir central, qui est la Société des Nations actuelle, ne pourrait prétendre voir sa compétence absolue dans toutes les affaires du monde. Il faut nécessairement laisser une grande marge à l'initiative individuelle. Toutefois, pour ne pas opposer les divers groupes d'Etats les uns aux autres et par là compromettre l'unité fondamentale de la Société, la constitution de celle-ci doit contenir les principes généraux du droit international public, qui sont les principes directeurs de la vie internationale des peuples. Ainsi, la Société des Nations, au début de son existence, doit être plutôt un organe de coordination qu'un organe de direction; plutôt un organe de contrôle qu'un organe d'initiative directe. Par contre, il faut favoriser la conclusion des ententes régionales, destinées à mettre en pratique les idées proclamées par le Pacte social et qui auraient surtout pour tâche, d'habituer les Etats souverains à une collaboration mutuelle dans un esprit international. Car, ce qu'il s'agit de faire, c'est de combattre, par tous les moyens possibles, le vieux préjugé de souveraineté, qui empêche formellement chaque progrès vers la création d'une famille des Nations, famille animée de l'esprit de solidarité et du souci de bien-être général (1). Et la meilleure école où l'on apprenne à respecter la liberté d'autrui, ce sont, croyons-nous, ces ententes régionales, fondées sur le principe du droit et de la justice. La Société des Nations universelle n'aurait qu'à surveiller la mise en œuvre de ces principes, et appuyer par son autorité morale, chaque effort tendant à faciliter le développement des idées pacifiques. En conséquence, les progrès de l'organisation mondiale se trouvent conditionnés par l'unité de droit international public et par la stabilité d'un certain *statu quo* territorial des Etats

(1) Voir sur la souveraineté : Politis : *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*. Aussi James W. Garner : *Les limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures*.

en présence. La première tâche doit être conférée à la Société des Nations, la seconde, aux ententes régionales. Et, au fur et à mesure, que celles-ci auraient transformé l'esprit des peuples, la Société des Nations pourrait développer son champ d'action directe et ainsi devenir une organisation universelle, vraiment capable d'orienter la vie internationale dans une voie qui conduit vers la paix et la tranquillité humaine (1). Ainsi, nous arrivons à la conclusion que la

(1) La Résolution de la cinquième session de l'union juridique internationale dit notamment :

« *L'union juridique internationale,*

« *réunie pour étudier la possibilité et l'opportunité d'une réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales ou régionales, aux termes du rapport préparé par M. Alejandro Alvarez,*

« *Constatant expressément l'unité du droit international, attestée par la conscience humaine, développée par le progrès des sciences et les conditions économiques de la vie moderne et manifestée par des actes répétés et concordants de solidarité qui ont trouvé leur expression la plus haute dans l'institution de la Société des Nations,*

« *Reconnaissant en même temps que des règles spéciales, dues à des conditions géographiques et historiques particulières, peuvent se former soit entre nations d'une même région, soit entre nations d'un même continent, soit même entre certaines nations de continent à continent, et qu'au lieu de porter atteinte à l'universalité du droit international, base fondamentale de son autorité, ces règles la complètent et la fortifient en donnant une expression nuancée aux particularismes dont la variété harmonieuse fait la richesse de l'unité humaine;*

« *Convaincu que se, modelant sur ce double aspect général et particulier du droit, la communauté internationale s'organisera de plus en plus sur une double base générale et particulière se complétant et s'harmonisant pour mieux atteindre, grâce à la multiplication des efforts, le but de toute société qui est le maintien de l'ordre et la recherche du bonheur humain,*

Estime :

1° — Que le Pacte de la Société des Nations est, dans sa lettre comme dans son esprit, en parfaite conformité avec les idées qui précèdent, puisque tout en ayant en vue l'organisation universelle, il n'exclut pas, mais expressément autorise les accords régionaux qui assurent le maintien de la paix, alors même qu'ils seraient étendus soit jusqu'à toutes les nations d'un même continent, soit jusqu'à des nations de continents différents.

2° — Que, sous l'une ou l'autre des formes d'organisation qui précèdent, organisations qui s'établissent sur la base du droit, les rapports qui en naissent et

future organisation internationale doit reposer sur deux sortes d'organes : 1) la Société des Nations universelle, institution de coordination, gardienne suprême du droit international public, 2) les ententes régionales, organes transitoires, c'est-à-dire organes préparatoires pour une organisation supérieure.

*
**

Le système locarnien, comme la formule d'organisation régionale, n'est pas satisfaisant et cela pour les raisons suivantes :

1) La garantie que les signataires d'un pacte régional se promettent mutuellement doit être réciproque. Aucune distinction entre les Etats, qui en font partie, ne doit exister. Autrement, le système est atteint dans son principe. Car, dès qu'il y a des Etats garantis et des Etats garants, les rapports entre eux ne sont pas égaux. Et dans le système d'organisation régionale tous les Etats doivent être

qu'elles gouvernent comportent plus que des devoirs moraux, mais des obligations juridiques positives;

3° — *Que sans aucune réforme, révision ou amendement du Pacte, il est dès maintenant possible de donner, par le moyen d'accords, soit régionaux, soit continentaux, soit intercontinentaux, une sanction effective immédiate à la règle de l'article 10 du Pacte;*

4° — *Que pour mieux réaliser sa vocation à l'universalité, la Société des Nations pourrait déléguer l'accomplissement de telle ou telle de ses tâches dans une région ou sur un continent déterminé, aux organes qui y seraient établis*;*

5° — *Que la marche vers l'organisation du monde sous les diverses formes qui précèdent transforme, dès maintenant, l'ancienne notion de la neutralité en ce sens que* :*

a) *Il n'y a pas de neutralité possible entre les membres de la Société des Nations.*

b) *Les Etats étrangers à la Société des Nations ne peuvent se prévaloir des prérogatives de la neutralité que dans la mesure où ils ne porteraient pas ainsi atteinte à la répression, dûment poursuivie par la Société des Nations d'une violation des règles régissant les rapports de ses membres. La réforme dans cet esprit de l'ancienne notion de la neutralité devait faire l'objet d'une entente entre tous les Etats membres ou non de la Société des Nations.*

mis sur le même pied d'égalité. Sans cela, il n'y a pas de progrès possible.

Dans le système locarnien, il n'en est pas ainsi. Les signataires du Pacte Rhénan se divisent en Etats garantis et en Etats garants donc il y a des arbitres. Pourtant, si les arbitres sont indispensables, ce doit être la Société des Nations elle-même. Heureusement, les rapports entre les Etats garants et les Etats garantis ne sont pas de nature à inspirer la crainte des influences fâcheuses. Car il s'agit des Etats dont la capacité politique et économique est plus ou moins égale. Mais il n'en serait pas ainsi dans le cas d'un Pacte régional conclu entre les petites Puissances d'une région et garanti par l'une ou plusieurs des grandes Puissances. Supposons, par exemple, un Pacte semblable au Pacte Rhénan conclu entre les Etats balkaniques et garanti par l'Italie et une autre grande Puissance. Ce serait une quasi aliénation de la liberté politique de la part des premières. Ce serait de plus un danger de les voir divisées plutôt qu'unies. Ce ne serait pas la paix qui s'en trouverait favorisée mais la politique des influences et par conséquent de discorde. Ainsi la première règle à observer lors de la conclusion des Pactes régionaux doit être la suivante : *égalité parfaite de droits et de devoirs entre les Etats contractants.*

2) La procédure pacifique pour les conflits éventuels entre les Etats signataires doit être conçue de manière à ne laisser aucun d'eux sans une solution définitive et obligatoire. Les conflits dits « de droit » doivent être portés, sans aucune réserve, soit devant un Tribunal arbitral, soit devant la Cour permanente de Justice Internationale. Celle-ci aurait à statuer d'une manière obligatoire et sous forme d'une question préalable, sur le caractère du conflit, si celui-ci est contesté par l'une des Parties en litige. C'est parce qu'on n'est pas en mesure de trouver un critérium permettant de se prononcer d'avance sur ce qui entre dans le domaine du droit, et sur ce qui entre dans le domaine de la politique. Car, cela dépend

des circonstances dans lesquelles le conflit en question est né et du caractère évolutif du droit international public. Les conflits d'ordre politique, doivent être réglés par les organes politiques, de préférence par le Conseil de la Société des Nations, et au cas où celui-ci ne serait pas unanime, le surarbitrage doit être imposé, comme le Protocole de Genève l'avait prévu. Le système locarnien est dans tous ces cas imparfait. Ainsi, la deuxième règle à poser doit être la suivante : *La procédure pacifique obligatoire doit toujours aboutir à une solution définitive du conflit.*

3) Au cas où l'un des Etats signataires du Pacte serait attaquée, en dépit des règles fondamentales de la Société, règles formulées par les articles 1, 2 et 3 du Pacte Rhénan, le déclenchement des garanties de la part des Etats signataires, doit être immédiat et automatique. Pas d'appréciations personnelles des Etats signataires, pas de vote du Conseil de la Société des Nations, car dans le premier cas, les obligations des Etats intéressés ne sont que potestatives, dans le second, elles sont incertaines et la garantie n'est pas immédiate. Dans le système locarnien de garantie, ces deux lacunes subsistent dans toute leur gravité. Ainsi, la troisième règle à poser doit être la suivante : *la présomption, jusqu'à la preuve contraire, de l'agression et en conséquence, la désignation automatique de l'agresseur.*

Notons de plus, que la création des zones démilitarisées sur les points les plus menaçants pour la paix est indispensable. Non seulement pour qu'on puisse mieux qualifier un acte d'hostilité comme un acte d'agression, mais pour qu'elles servent de signal d'alarme d'un danger qui s'approche.

Outre cette organisation de paix qu'on peut qualifier d'extérieure, il faut s'efforcer d'organiser la paix à l'intérieur des Etats. Ce n'est pas assez que la législation internationale soit inspirée des idées de paix, il importe que les législations internes le soient elles aussi. Ce qu'il faut changer d'abord, c'est l'esprit nationaliste et

particulariste des peuples. Et, le premier pas vers ce changement, doit être fait du dedans et non du dehors. C'est précisément le grand rôle de la démocratie moderne sans laquelle il serait difficile de concevoir une organisation capable d'introduire l'esprit de pacification. A notre sens, c'est le système de gouvernement démocratique qui est appelé à rendre à l'humanité la stabilité et la paix. Car, les peuples au gouvernement, c'est la paix aux Nations. En effet, le peuple est toujours bon en soi-même. Il n'y a pas de mauvais peuples, il y a des mauvais gouvernements. Qui a provoqué les **guerres à travers l'histoire**? Les rois et les gouvernements. Qui a apporté la liberté à l'homme? La Révolution française, c'est-à-dire le peuple. Qui apportera la liberté aux Nations et la paix au monde? Le peuple, croyons-nous toujours. Ainsi, avant tout, il faut propager l'idée de la démocratie et c'est par la démocratie seulement qu'on peut espérer voir la consécration du principe de *referendum* pour la déclaration de guerre et du principe de la liberté d'opinion. Sans cela, la paix sera toujours boiteuse. Car, il arrive très souvent qu'un gouvernement impopulaire se jette dans des aventures fâcheuses afin de détourner l'attention des masses mécontentes. La liberté d'opinion est à son tour un gage précieux pour que la vérité ne soit pas abusée et pour que la justice ne soit pas méconnue. La conception anglo-saxonne de l'organisation internationale donne tout espoir à l'opinion publique. Seulement on oublie de dire que l'opinion publique, pour qu'elle soit vraiment un pivot de la paix, doit être internationale et non nationale. Et jusqu'à aujourd'hui, nous n'avons que des opinions publiques nationales qui ont maintes fois faussé la situation extérieure, jusqu'à la compromettre. Pour avoir une opinion publique internationale, il faut s'efforcer par tous les moyens possibles, que la liberté de pensée soit garantie et que la liberté de la presse, qui en est le corollaire, ne soit pas entravée par les dispositions qui la réduisent à rien.

En outre, il faut s'efforcer, soit par voie d'initiative privée, soit

autrement, de faire progresser ce qu'on appelle « la justice sociale » et d'atténuer, le plus possible, la rigidité du système économique actuel. Là, réside précisément le grand rôle du Bureau international du Travail. Il n'est pas tout à fait certain quand on dit que le système capitaliste de la production moderne est un obstacle infranchissable pour la paix, mais il est exact que les relations pacifiques internationales souffrent, si un gouvernement considère les intérêts d'un groupe financier comme ses propres intérêts et ce qui est plus grave, comme les intérêts de la Nation toute entière. Le déplacement des capitaux est indispensable pour le progrès de la civilisation, mais on ne peut pas admettre qu'il soit en même temps un danger menaçant de la détruire.

Sur un point encore, l'organisation de paix dans l'intérieur des Etats doit être complétée. C'est le système scolaire qu'il s'agit d'adapter aux idées de paix. Les générations à venir doivent apprendre à aimer l'humanité autant que leurs propres Nations. L'enseignement de l'histoire doit être fondé sur ce qui unit les peuples et non sur ce qui les divise. Le système de l' « éducation populaire » ne doit être fondé lui aussi que sur les idées de fraternité et de solidarité entre les peuples. L'Institut de la Coopération Intellectuelle, justement appelé à s'employer dans cette voie, peut être plus utile que tous les autres, car, par l'éducation des peuples, on parvient à avoir une société consciente de ses droits et de ses devoirs. Ainsi, on doit travailler par tous les côtés et par tous les moyens utiles afin de créer une atmosphère pacifique. On ne doit pas chercher d'un coup à réaliser la paix. Pour l'avoir il faut du travail et de la patience. .

*
**

Pour que l'organisation politique de paix soit vraiment capable de rendre à l'humanité une stabilité nécessaire pour son développe-

ment, il faut qu'elle soit doublée d'une organisation économique. Le vrai sens de la justice ne consiste pas pour les Nations d'avoir toutes des droits égaux lorsqu'il faut formuler des demandes, mais d'avoir des possibilités égales lorsqu'il faut les réaliser. Pour nous, l'égalité dans les relations économiques, prime l'égalité dans les relations politiques, car celle-ci, sans celle-là, n'est qu'une notion décevante. Un homme privé de tous les droits politiques, mais maître de son travail et de ses produits, est tout de même un homme. Un homme doté de tous les droits politiques, mais écrasé par un régime économique fondé sur ce qu'on appelle « l'injustice sociale » n'est qu'un homme gravement atteint dans sa liberté de pensée et d'action, et ce qui revient au même, un esclave dans le sens moderne du mot. La Serbie n'a jamais été pays de troubles sociaux, parce que les richesses nationales y sont réparties d'une manière plus ou moins proportionnée à l'effort productif de chacun, bien que les droits politiques du peuple aient été quelquefois méconnus d'une façon révoltante. L'Angleterre est un pays des droits politiques parfaits, mais les malaises sociaux ne lui sont pas étrange parce que la répartition des richesses nationales n'est pas tout à fait heureuse. Et ce qui est exact pour un pays est également exact pour le monde tout entier. La grande loi de l'interdépendance économique des peuples n'autorise ni concurrence, ni pression. Elle demande la coordination et la coopération. Et ses conséquences logiques ne sont ni le protectionnisme, ni les privilèges, mais le libre échange et la division du travail social. Voilà deux postulats qui doivent être mis sur le même pied avec l'arbitrage, la sécurité et le désarmement, si on veut faire une œuvre de conciliation et de paix. Et la première règle à poser doit être la suivante : *pas de privilèges dans le domaine économique*. La puissance économique des Etats-Unis d'Amérique a trouvé son expression, et dans le Pacte de la Société des Nations, et dans les conversations récemment entamées au sujet de leur entrée dans la Cour Permanente de Justice Internationale.

Dans le premier cas, ils ont imposé aux Nations européennes de reconnaître l'intangibilité de la doctrine de Monroë, dans le second, ils ont demandé la modification, en leur faveur, des règles relatives aux élections des juges. La puissance économique de l'Empire britannique a trouvé, elle aussi, son expression en introduisant les Dominions dans la Société des Nations, à titre de membres égaux et en imposant le Pacte Rhénan, dans sa forme actuelle, aux Etats occidentaux, affaiblis politiquement et économiquement par la grande guerre. Ce n'est pas évidemment une politique basée sur le principe d'égalité. C'est une politique basée sur le principe de privilège. La puissance économique cherche donc les privilèges, et l'œuvre de paix cherche l'égalité. Là réside la contradiction profonde du temps moderne.

Ainsi, en ce qui concerne le continent européen, nous arrivons à la conclusion, que son redressement politique ne pourrait s'effectuer que par un redressement économique. Dans la dernière guerre, les Nations européennes ont perdu à peu près 10 millions d'hommes. En outre, la détérioration de leurs finances a provoqué une diminution dans leurs productions. Les menées révolutionnaires pendant et après la guerre ont troublé par surcroît les esprits et en quelque sorte entravé l'œuvre d'assainissement politique et économique. Il est vrai que les accords de Londres en 1924 « ont donné une solution à la question des réparations » (1) et les Accords de Locarno une solution à la question de la sécurité en Occident, mais ce n'est qu'un commencement. Pour arriver au but, il faut nécessairement faire ressortir d'abord la question d'une monnaie internationale, indispensable pour la stabilisation du change, et en conséquence pour rendre le commerce et l'industrie normaux; ensuite, la question des tarifs douaniers en vue de faciliter la circulation des produits, et par là

(1) Henri Truchy : *la reconstruction économique de l'Europe*. Revue politique et parlementaire T. CXXVI P. 358 1926.

d'approcher du but : le libre échange; enfin la question des répartitions mondiales des matières premières, question de grande importance pour la paix et la cause principale de guerre (1 et 2). Il y a donc un vaste plan économique à étudier, sérieusement et dans un esprit large, plan, dont la réalisation, soit-elle partielle, en est une condition *sine qua non* pour la paix générale. Ici, la Société des Nations doit s'employer de toutes ses forces, car ce sont les questions économiques qui servent de point de départ de tous les conflits mondiaux et de tous les maux qui en résultent. Sur la proposition de la France, la Société des Nations a déjà fait, en 1926, quelque travaux préparatoires pour une Conférence économique générale, qui ne manquera pas, croyons-nous, d'apporter des résultats positifs ou du moins, qui posera nettement la trace à suivre vers une organisation économique, comme le Protocole de Genève l'a fait pour l'organisation politique de la Paix.

*
**

De tout ce qui précède, il résulte que le problème de la sécurité européenne n'est pas résolu. On a créé une organisation de paix, mais elle est encore rudimentaire. La Société des Nations actuelle n'a pas produit les effets qu'on en attendait. Le système locarnien d'organisations régionales n'a pas eu de suite indispensable. On est

(1) Monsieur Truchy dit notamment : « en me plaçant sur le terrain des faits, je puis dire qu'il y a depuis longtemps dans le monde entier un excès de protectionisme. Cela a commencé dans les vingt dernières années du XIXème siècle. La politique commerciale a pris l'aspect d'une guerre, avec des attaques brusques, des tarifs de préférence ou des représailles, des mouvements tournants, des ruses de guerre comme le « dumping »... La plupart des Nations en Europe et en Amérique ont pratiqué une politique commerciale animée d'un esprit de nationalisme étroit et agressif. Cet esprit s'est plutôt exaspéré qu'atténué depuis la guerre. »

(2) Voir le plan d'organisation économique de Monsieur Léon Jouhaux. Le Quotidien 15 Juin 1926.

descendu « des hauteurs des formules universelles à la réalité des formules régionales », mais la multiplication de celle-ci ne s'est pas produite (1). Si on demande un système d'organisation internationale composé des ententes régionales cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas être universel. Si on demande un système de décentralisation dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, cela ne veut pas dire qu'il doit être partiel. Quand on procède à la décentralisation des pouvoirs législatifs et administratifs dans l'intérieur d'un Etat, on n'organise pas seulement un département, pour laisser les autres inorganisés. L'universalité d'organisation est partout indispensable et ce qu'on change c'est l'unité de direction. Il n'y a pas de paix sans une organisation universelle. Soit-elle unique et uniforme, ou composée et variée, selon les besoins spéciaux de la région qu'on organise, elle doit être toujours universelle, car le danger lui aussi est universel. L'universalisme dans le régionalisme c'est la formule.

Au lendemain de la conférence de Locarno on a beaucoup parlé d'un Locarno balkanique (2), d'un Locarno danubien, d'un Locarno pour la région baltique, etc... Mais, il semble que tout cela appartiennent encore à l'avenir. C'est parce qu'il y a un certain nombre de questions pendantes. Le *statu quo* territorial européen, pris dans son ensemble, est conforme à la justice et à l'équité. Mais il ne laisse pas moins certaines inquiétudes pour l'avenir. Bien que la création de nouveaux Etats et l'agrandissement des anciens fut une chose juste et indispensable, leur nombre et la manière de la délimitation de leurs frontières est à tel ou tel point en contradiction avec le but qu'on a voulu atteindre. En effet, en tuant les germes

(1) V. N. Politis : *La nouvelle politique internationale*. — L'esprit international 1er janvier 1927. N° I P. 12.

(2) V. M. Spalaïkovitch : *Le problème de la paix et l'organisation internationale* — « la Paix » Juillet 1926 p. 157; aussi : Auguste Gauvin : *les projets de rapprochements balkaniques* — « l'esprit international » premier Janvier 1927. N° I P. 30.

qui, jusqu'alors ont été la cause des conflits européens, on en a créé d'autres qui peuvent l'être pour l'avenir. On ne peut pas méconnaître le malaise qui existe entre la Russie sans laquelle la paix européenne n'est jamais certaine, et ses voisins du sud et du nord, de même que l'insalubre situation entre l'Allemagne et ses voisins orientaux. Il est vrai que la création du corridor de Dantzig et le partage de la Haute-Silésie, étaient déterminés par les besoins commerciaux et industriels de la Pologne, et que la suppression des colonies allemandes était faite pour rendre l'impérialisme de l'empire allemand moins menaçant que possible, mais n'avait-on d'autre moyen de faire face à tous ces besoins, pour ne pas créer des divers points du globe une tentation pour les uns, une rancune pour les autres?

Ainsi, le statut territorial créé par les Traités de Paix, et de la justesse duquel dépend le bon fonctionnement et la valeur réelle du système prévue pour le garantir, n'est pas satisfaisant à tel point qu'on puisse dire que les causes territoriales de conflits européens sont supprimées pour une longue période de temps. C'est donc une politique de bonne foi et de bon sens que les Etats doivent pratiquer pour que les questions qui en peuvent surgir soient pacifiquement résolues, en tenant toujours compte des besoins réels d'une Nation et des aspirations justes qu'elle se propose de poursuivre. L'article 10 du Pacte de la Société des Nations ne doit pas être pris à la lettre. Il ne pourrait être en aucun cas interprété de manière à garantir à tous les Etats une situation territoriale immuable et cela à perpétuité. Il faut admettre, a dit M. Scelle, que certaines Nations sont appelées à grandir, à augmenter leur situation, d'autres à dépérir et à voir diminuer la leur. Aucune ne possède un droit acquis à conserver une place qu'elle ne mériterait plus, à s'obstiner dans un rôle qu'elle ne pourrait plus jouer... L'article 10 du Pacte s'oppose seulement à ce que la situation d'un Etat, d'une Nation, soit modifiée « à la prussienne » c'est-à-dire, par la violation et tout le Pacte est fait précisément pour que ces modifications de la situation sociale des

Etats fasse l'objet d'un jugement, d'un examen (1). C'est pourquoi il faut mettre tout espoir dans la procédure pacifique pour les conflits internationaux, c'est pourquoi, il faut s'efforcer d'amplifier le système de l'arbitrage dans le sens le plus large du mot, c'est pourquoi il faut propager l'idée que les conflits entre les Etats ne diffèrent en rien des conflits entre les individus. Car, en se basant sur les faits, on ne peut pas dire que l'organisation internationale après la guerre, a créé une atmosphère de paix entre les Etats européens. C'est plutôt une atmosphère de *modus vivendi* qui existe aujourd'hui entre eux.

Dans ces conditions, la question de la limitation des armements, que devient-elle? Nous pensons, que d'après l'état actuel des choses, un progrès considérable dans cette matière n'est pas à espérer. Il est incontestable que la réduction des armements doit être la conséquence de l'état de sécurité. Sur ce point, la thèse française est exacte et tout à fait conforme à l'article 8 du Pacte de la Société des Nations. De plus, la question du désarmement n'est pas une question théorique pour qu'on puisse poser certains principes à suivre. C'est une question dont la solution dépend uniquement des faits qui existent au moment où l'on procède à la limitation de ce qu'on appelle : « potentiel de guerre ». Et les faits existants ne sont pas de nature à permettre une réduction sérieuse des armements. Le Pacte de la Société des Nations, autorise la guerre; le Pacte Rhénan l'autorise aussi, sous certaines conditions, et d'ailleurs sa portée est limitée. Or, à côté d'une organisation de paix incomplète, la réduction des armements se montre comme peu probable, même dans la mesure des garanties existantes. Ce qu'on peut dire sur ce point, c'est que cette réduction doit être générale et contrôlée. Mais ce sont deux conditions qui, pour notre temps, paraissent irréalisables.

(1) V. Georges Scelle : *La moralité des Traités de Paix*.

La Commission préparatoire de la Conférence pour la limitation et la réduction des armements, qui s'occupe depuis une année de la question des armements, n'a abouti à rien jusqu'à présent. Il est à craindre qu'il n'en soit de même pour la Conférence.

A notre sens, ce qu'il faut faire, c'est organiser l'arbitrage, nouer les Etats par un système de garantie réciproque, efficace et de nature à décourager l'agression. C'est, croyons-nous, la voie la plus sûre qui mène vers la sécurité, et en conséquence vers une réduction sérieuse des armements. Car, quoi qu'on dise, elle ne s'effectuera qu'au jour où toutes les possibilités de conflits armés seront épuisées. En effet, ce serait un crime que de demander à un Etat ou à un groupe d'Etats de se désarmer, sans être sûr que les autres en feront autant. Le désarmement c'est le but ce n'est pas le commencement.



L'organisation internationale après la guerre, prise dans son ensemble, n'est pas évidemment de nature à inspirer une grande confiance à l'œuvre de la paix, non seulement parce qu'elle est imparfaite dans ses détails, comme nous avons essayé de le démontrer, mais parce qu'il y a quelque chose de choquant dans sa base même. Il y a un certain nombre de principes qui se contredisent et qui rendent en conséquence, l'évolution de l'idée de paix extrêmement difficile. L'œuvre de paix c'est une œuvre commune, et la base du droit international public doit être la solidarité qui existe entre les Nations et non les fictions hors de toute réalité. La Société des Nations actuelle se propose d'organiser la paix par le droit et proclame le principe de solidarité comme le principe directeur de la vie internationale. Mais, en revanche, ce qui se trouve à sa base même, c'est le principe de souveraineté des Etats membres. Or, il y a ici une contradiction entre le but et les méthodes choisies pour

l'attendre. Si le principe de souveraineté était la base du droit international ancien et si celui-ci avait pour but de satisfaire les besoins de l'Etat, qui n'est autre chose qu'une fiction, le droit international nouveau a pour base le principe de solidarité et son but n'est autre que de satisfaire les besoins de l'homme. C'est une erreur que de croire que le droit international est le droit des Etats, c'est le droit de l'homme, car c'est l'homme qui est la base et la fin de toute organisation nationale et internationale. La notion de souveraineté c'est une notion de l'époque et en tous cas c'est une notion du droit interne et non du droit international (1). Si les juristes l'avaient inventée c'est parce que les besoins de l'époque l'avaient commandée. Aujourd'hui, les besoins sont changés et on ne voit ni l'utilité, ni même les possibilités de concilier une notion dépassée par le temps, avec l'état existant, notion qui ne représente autre chose que le vestige de l'absolutisme ou comme on l'a dit spirituellement « un fantôme de la monarchie personnelle assis couronné sur son tombeau ».

Ainsi, l'organisation internationale actuelle est aux prises entre les tendances modernes et les tendances anciennes, entre les besoins de la vie nouvelle et les traditions de la vie passée. Y a-t-il des moyens d'éviter cette lutte acharnée entre le passé et l'avenir ? Nous ne le croyons pas. Car, là où commence une époque, les forces novatrices et les forces conservatrices sont toujours en collision. C'est dans la logique de l'évolution sociale. L'antagonisme éternel entre les jeunes et les vieux s'explique uniquement par ce fait que les premiers regardent en avant parce qu'ils n'ont pas de passé, tandis que les se-

(1) Bodin, créateur de la théorie de souveraineté dit que la souveraineté de l'Etat se ramène à faire la loi à tous ses citoyens sans exception et à ne recevoir la loi d'aucun d'eux. (De la République T. I. P. 8.) — Voir aussi: Lapradelle : *la question chinoise* — R. G. D. I. P. 1901 p. 339; Basdevant : *l'Action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla*, R. G. D. I. P. 1904 p. 1904 p. 387; G. Scelle : *Essai de systématique du droit international* R. G. D. I. P. 1923 p. 116.

conds regardent en arrière parce qu'ils n'ont pas d'avenir. Mais la victoire est toujours à ceux-là, parce qu'ils ont le temps et la force et non à ceux-ci parce qu'ils n'ont que la faiblesse. Il est vrai que la vie est un compromis constant entre le nouveau et l'ancien, mais il n'est pas moins vrai qu'elle marche toujours en avant. La science, en pénétrant dans le domaine de l'inconnu fait du progrès et transforme la vie extérieure de l'homme. La morale, en pénétrant dans le domaine de la loi, fait du progrès et transforme la vie intérieure de l'homme. La première dissipe les ténèbres qui enveloppent les choses, la seconde dissipe les ténèbres qui enveloppent la conscience humaine. Il y a donc un mouvement constant et le mouvement c'est le progrès et le mot progrès c'est le mot du bonheur humain. L'idée de paix a fait son progrès elle aussi. Si nous n'avons pour l'instant qu'une organisation internationale rudimentaire, imparfaite et précaire, cela ne veut pas dire qu'elle ne représente pas quelque chose de bien supérieur par rapport à ce qui existait avant la guerre. L'humanité cherche la paix et elle la trouvera certainement.

Les voies sont tracées dans ce sens et on n'a qu'à les perfectionner. Les Nations se sont mises en marche et elles n'ont qu'à continuer. Si elles se fourvoient quelquefois, c'est pour mieux avancer vers le but attirant. Ce qui est certain, c'est que le retour en arrière est impossible. Si demain un cataclysme nouveau se produit, on recommencera là où on en était resté. La paix, c'est l'effort continu. Pour ne pas manquer de forces, il faut être hardi. La hardiesse c'est un élément de puissance créatrice. L'organisation de paix en demande et en demandera toujours. Les grandes Nations sont les premières à en donner la preuve, c'est leur devoir national et international. C'est leur devoir civilisateur et humanitaire. Elles se sont déjà mises en marche et elle poursuivent incontestablement le but. La bonne volonté ne manquera pas, parce qu'il s'agit d'une noble cause. Voilà pourquoi nous croyons à l'avenir. La croyance nécessaire ne manquera pas parce qu'il s'agit d'une juste cause. Voilà pourquoi nous

croyons à la paix. L'élan juvénile ne manquera pas, parce qu'il s'agit d'une belle cause. Voilà pourquoi nous croyons à la Société des Nations.

BIBLIOGRAPHIE SUR LOCARNO

- ANONYME : *The Locarno psychology* — « *Advocat of peace* »
Décembre 1925 p. 646.
- ANONYME : *The Locarno spirit meets head-winds.* — « *Advocat of peace* » Mars 1926 p. 133.
- ANONYME : *After Locarno* « *Headway* » Décembre 1925 p. 231.
- ANONYME : *Locarno and after.* — « *Advocat of peace* » Décembre 1925 p. 655.
- ANONYME : *Il trattato per la pace et la sicurezza Europea firmato à Locarno* — « *Vita Internazionale* » 20 Octobre 1925 p. 273.
- ANSTRUY (H.) : *Les accords de Locarno* « *La Nouvelle Revue* »
1^{er} Novembre 1925.
- AUDIBERT (P.) : *Les accords de Locarno* « *Renaissance politique, littéraire, artistique* » 24 Octobre 1925.
- AUDIBERT (P.) : *But s'éclaire : de Cannes à Locarno.* — « *Renaissance politique, littéraire, artistique* » 25 Octobre 1925.
- BARRAULT : *Le Pacte occidental de Locarno* — « *Nouvelle Revue* »
15 Novembre 1925.
- BARTHELEMY (J.) : *Après Locarno : vers les Etats-Unis de l'Europe.* « *Revue politique et parlementaire* ». 10 Novembre 1925 P. 238.
- BENES (E.) : *Les Accords de Locarno* (exposé fait le 30 Octobre 1925) devant la Commission parlementaire permanente.
- BENES (E.) : *After Locarno : the security problem to day.* « *Foreign Affairs an American quarterly review* », Janvier 1926.
- BLANKENSTEIN (M. Van) : *Locarno en de Volkenbond* — « *De Volkenbond* » 15 Novembre 1925 P. 4.
- BREDT (John. V) : *Locarno* — « *Preussische Jahrbücher* » Janvier 1926 p. I.
- BRENTANO (L.) : *The spirit of Locarno* « *Foreign Affairs* » Mars 1926 p. 259.
- BRUNET (R.) : *Die Wirkungen der Admachungen von Locarno auf die Juristischen Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland.* — « *Juristische Wochenschrift* ». 15 février 1926 P. 300.
- BUTTER (O.) : *Causerie sur Locarno* « *Zahranicni politica* » 20 Novembre 1925 P. 1355.

- CASSIN (R.) : *Les accords de Locarno et la Société des Nations.*
- CASSIN (R.) : *L'organisation de la Paix et la sécurité française*
« *Pour la Société des Nations* » Mai 1926.
- CHAUMIE (E.) : *De l'équilibre des alliances à l'équilibre locarnien*
« *L'Europe Nouvelle* » 17 Avril 1926 p. 482.
- CHKLAVER (G.) : *Les accords de Locarno au point de vue du droit international.* « *Politica* » Avril-Mai 1926.
- CH. (J.) : *La politique de l'Europe centrale après le traité de Locarno (en tchèque).* — « *Zahranieni politika* ». 10 Mars 1926 P. 285.
- CLERY (A. de) : *L'opinion allemande et le traité de Locarno* — *Revue Politique et parlementaire* 10 Février 1926, p. 210.
- CROSBY (O. T.) : *Locarno* — « *Advocat of peace* » Avril 1926 P. 223.
- CUNCTATER : *Der andere Locarno Vertrag* — « *Europäische gespräche* » Janvier 1926.
- DELAISI (F.) : *Après Locarno* « *Pour la Société des Nations* » Novembre 1925.
- DUMOND (W.) : *De Locarno à la révision des traités.* « *Revue Bleue* » 6 Février 1926.
- D. B. G. : *Fredsverket i Locarno fullbordat. Traktaten ratificerad och deponerad.* « *Nya Vägar* » 15 Décembre 1925. p. 185.
- ELEMER (H.) : *Locarno* « *Kelet Népe* » Octobre 1925 P. 5.
- FABRE-LUCE (A.) : *Locarno sans rêves.* — Ed. B. Grasset, Paris 1927.
- FENWICK (C. G.) : *The Legal significance of the Locarno agreements.* « *The American Journal of International Law.* » Janvier 1926. P. 108.
- GLASGOW (G.) : *From Dawes to Locarno Being a critical record of an important achievement in European diplomacy 1924-1925 With a foreword by J. Ramsay Macdonald.* Ed. London (Benn) 1925 8° — XVI p. 185.
- HARRIS (H.) : *Locarno and the next step.* — « *La Société des Nations* » Novembre-Décembre 1925 P. 727.
- HEYLAND (K.) : *Locarnovertrag und Rheinlandbesetzung.* « *Juristische Wochenschrift* » Février 1926 p. 301.
- HEYDE (C. C.) : *Commissions of Conciliation and the Locarno treaties.* « *The American Journal of International law* » Janvier 1926 p. 103.
- JASPAR (H.) : *Locarno et la Belgique* « *la Revue Belge* » 15 Novembre 1925.
- JASPARD (H.) : *Cannes et Locarno* « *La Revue Générale* » 15 Janvier 1926.

- JULIA (Ed.) : *Les accords de Locarno* — « *Revue politique et parlementaire* » 10 Mars 1926 p. 438.
- KEITH (A. B.) : *The dominions and then Locarno Pact*. « *Journal of comparative législation and international law* ». Février 1926. p. 125.
- KLUYVER (C. A.) : *Locarno en het protocol van Genève*. « *De Volkenbond* » 15 Janvier 1926 P. I.
- KRAUS : *Locarno und Versailles* — « *Deutschen Juristen-Zeitung* ». 15 Novembre 1925 p. 1881.
- KREMAR (J.) : *Commentaires sur les accords de Locarno^o : leur importance (en tchèque)* « *Zahranicni politika* » 20 Novembre 1925 p. 1334.
- KRIEGK (O.) : *Locarno. Ein Erfolg ? Eine Kritische Studie des Verträge von Locarno und ihrer Vorgeschichte mit dem Wortlaut des verträge von Locarno — und einem Vorwort von von Loebell*. Ed. Berlin (*Der Deutschenspiegel*) 1925 8° P. 70.
- KROFTA (K.) : *Comment l'Allemagne est arrivée à Locarno (en tchèque)* « *Zahranicni polotika* » 10 Décembre 1925 p. 1473.
- LAPRADELLE (A. de) : *Les accords de Locarno I* « *La vie des Peuples* » Novembre 1925 p. 385.
- LASKINE (E.) : *La victoire de Locarno* « *La paix par le droit* » Novembre 1925 P. 429.
- LORN : *Locarnopact und Reichsverfassung* « *Deutsche Juristen Zeitung* » 1^{er} Décembre 1925 p. 1757.
- L. (O.) : *An economic Locarno* — « *The economic review* ». 19 Mars 1926 p. 252.
- MACHRAY (R.) : « *The Red reaction to Locarno* — « *The fortnightly review* » — Février 1926 p. 158.
- MANDEL (G.) : *La philosophie de Locarno* — « *Revue Hebdomadaire* » 14 Novembre 1925.
- MARCHI (G.) : *Dal patto di Locarno agli Stati Uniti d'Europa ?* « *La Vita Internazionale* ». 31 Décembre 1925.
- MENDELSSON (L. de) : *Die Friedenserklärung von Locarno* « *Europäische Gespräche* ». Oct. 1925 p. 485.
- MONTLUC (L. de) : *L'accord de Locarno* « *Revue de droit international de sciences diplomatiques politiques et sociale*. » Octobre-Décembre 1925. P. 267.
- MONTLUC (L. de) : *Les accords de Locarno — Le cérémonial de la signature de l'Accord* — « *Les Etats-Unis de l'Europe* » Janvier 1926 P. 97.
- N. N. : *Der Sinn von Locarno — Urkunden und Erläuterungen* Ed. Berlin (Zentralverlag) 1925. 8° P. 81.

- OLBERG (P.) : *Russland und Locarno* « *Die Friedenswarte* ». Avril 1926 p. 108.
- ONDEGEES (J.) *Locarno* « *La Vita Internazionale* » 30 Octobre 1925. P. 296.
- PACIFICUS : *La Société des Nations n'a pas démerité* — De Genève à Locarno — « *La Grande Revue* » Novembre 1925.
- PERI (G.) : *Genève-Locarno*.
- PIN : *Locarno che Ginevra* — « *La Vita Internazionale* » 31 Mars 1926. P. 73.
- POINCARÉ : *Après Locarno* « *Revue Bleue* » Janvier 1926.
- POLITIS (N.) : *Les accords de Locarno* « *Revue de droit international et de législation comparée*. 1925 Tome VI N°6 p. 713
- RAYNAUD (P.) : *Locarno et Amiens* « *Revue Hebdomadaire* » 31 Octobre 1925.
- RECOULY (R.) : *De Poincaré à Locarno* « *Revue de France* » 15 Mars 1925.
- RECOULY (R.) : *De Washington à Locarno* « *Revue de France* » 1^{er} Novembre 1925.
- SCELLE (G.) : *Les traités de Locarno* — « *La Société des Nations* » Novembre-Décembre 1925. P. 759.
- SCHOTTE (W.) : *Hinter Locarno* — « *Preussische Jahrbücher* » Décembre 1925 p. 371.
- SCHARTZ (L.) : *De Locarno au Pacte germano-russe* — « *La revue Diplomatique* » Avril 1926. p. 4.
- SOULIER : *Les Accords de Locarno* — « *Revue de siècle* » 1^{er} Décembre 1925.
- SPENDER (H.) : *The fruits of Locarno* — « *The fortnightly review* » Janvier 1926. p. 47.
- SPENDER (H.) : *Notes from Locarno* — « *The fortnightly review* » Décembre 1925 P. 755.
- STEED (W.) : *Locarno and British interests*. — « *Journal of the British institute of international affairs*. » Novembre 1925. P. 286.
- STEED (W.) : *The British Empire and Locarno* — Ed. S. Gravenhage 1926 8° 16 P. (Genootschap Nederland-Engeland).
- STRUPP (K.) : *Das Werk von Locarno. Eine völkerrechtliche politische Studie*. — Ed. Berlin — Leipzig (de Gruyter C°) 1926. 8° 179 p.
- STRUPP (K.) : *Die Verträge von Locarno* — « *Revue de droit international de sciences diplomatiques, politiques et sociales*. » Octobre Décembre 1925 p. 303.
- STRUPP (K.) : *Der rechtliche Inhalt der Locarnoverträge*. — « *Juristische Wochenschrift* » 15 Février 1926 p. 297.

- VALENTIN (V.) : *Locarno « Die Friedenswarte »*. Novembre 1925 p. 324.
- VERZIJE (J.) : *Het verdrag van Locarno*. — Ed. Haarlem (Tjecknek Willink et Zonn) 1925 8° p. 26.
- VISSCHER (F. de) : *La Paix de Locarno au point de vue du droit international* — Bruxelles (Goemaere) 1925 8° p. 10.
- WEHBERG (H.) : *Der Friedenspact von Locarno « Die Friedenswarte »*. Novembre 1925. p. 321.
- WEHBERG (H.) : *Der Sicherheitspact* — Ed. M. Gladbach (Volksvereins Verlag) 1926. 8° p. 76.
- ... : *France et Italie, des armistices à Locarno* — II (1920-1925). « *Revue des Deux-Mondes* » 1^{er} Mars 1926.
- : *France ratifies the Locarno treaties*. — « *Advocat of peace* » Avril 1926. P. 211.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Aperçu générale sur l'organisation internationale avant la guerre.

CHAPITRE PREMIER DE VERSAILLES (1919) A LOCARNO (1925)

SECTION I. — <i>Les garanties données par le Traité de Versailles</i>	41
§ 1. <i>Les garanties spéciales</i>	41
a) <i>La zone rhénane démilitarisée</i>	43
b) <i>Les deux Traités d'assistance militaire conclus le 28 juin 1919 entre la France et la Grande-Bretagne et entre la France et les Etats-Unis d'Amérique</i>	45
§ 2. <i>La garantie générale résultant du Pacte de la Société des Nations</i>	48
SECTION II. — <i>Les garanties cherchées en dehors du Traité de Versailles</i>	66
§ 1. <i>La phase des « conversations à deux »</i>	66
a) <i>La Conférence de Cannes</i>	67
§ 2. <i>La phase des « conversations mondiales »</i>	71
A. <i>Le Traité d'assistance mutuelle</i>	72
B. <i>Le Protocole de Genève</i>	76
1. <i>Arbitrage</i>	77
2. <i>Sécurité</i>	83
3. <i>Désarmement</i>	84

CHAPITRE II LE SYSTEME LOCARNIEN D'ORGANISATION INTERNATIONALE

SECTION I. — <i>Les Préliminaires de la Conférence de Locarno</i>	98
SECTION II. — <i>Les Accords de Locarno</i>	108
§ 1. <i>Le Pacte Rhénan et les Conventions d'arbitrage germano-belge et franco-allemande</i>	110
A. <i>La défense de guerre</i>	120

B. L'arbitrage obligatoire	126
I. Les différends d'ordre juridique	129
II. Les différends d'ordre politique	140
1. La Commission permanente de Conciliation ..	142
a) Organisation de la Commission	142
b) La procédure devant la Commission	143
2. Le Conseil de la Société des Nations	146
C. Les Sanctions	156
I. La procédure ordinaire de garantie	157
II. La procédure dans le cas de violation flagrante	162
§ 2. <i>Les Traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la</i> <i>Pologne, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie et les</i> <i>Traités de garantie franco-polonais et franco-tchéco-</i> <i>slovaque</i>	166
§ 3. <i>Entrée en vigueur et durée des accords de Locarno</i>	180
1. L'entrée en vigueur des Accords	180
2. Durée des Accords	181
SECTION III. — <i>L'appréciation critique des Accords de</i> <i>Locarno</i>	183
A. Les avantages des Accords de Locarno	183
B. Les inconvénients des Accords de Locarno	190
1. Caractère d'inégalité des accords	191
2. Caractère de précarité des accords	194
3. Caractère potestatif des accords	198
C. « L'esprit de Locarno »	202
CHAPITRE III	
LA CONCLUSION GÉNÉRALE	
SUR LE SYSTÈME LOCARNIEN	
D'ORGANISATION INTERNATIONALE	
BIBLIOGRAPHIE SUR LOCARNO	233

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : Le Président,
A. DE LAPRADELLE.

Vu
et permis d'imprimer
Le Recteur
de l'Académie de Paris :
S. CHARLETY.

